

КОММЕНТАРИЙ К КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Е.Ю. БАРХАТОВА

Предисловие

Распад Союза Советских Социалистических Республик, кардинальные изменения политической обстановки и начало экономических реформ в стране заложили необходимость принятия новой конституции для нового государства - Российской Федерации. Необходимость принятия новой Конституции была осознана подавляющим большинством россиян.

Принятие в 1990 г. Декларации о государственном суверенитете РСФСР повлекло за собой глубокие изменения в политической жизни России, в ее государственном устройстве и организации государственной власти. С этого времени начал весьма интенсивно расширяться круг проблем, требующих завершеного и целостного конституционно-правового решения, - это появление новых федеральных органов власти (Президент, Конституционный Суд), разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными властями и властями субъектов Федерации, осуществлявшееся в рамках Федеративного договора. Хотя Договор был признан составной частью Конституции, содержание его было также закреплено в 1992 г. в соответствующих статьях Основного Закона РФ.

В отличие от идеологизированных конституций бывшего СССР и союзных республик, включая предшествующую Конституцию РФ, провозглашавших высшей целью построение коммунистического общества, положения действующей Конституции России четко определяют, что высшей ценностью являются человек, его права и свободы. При этом новая Конституция не ограничилась, как это нередко бывало ранее, декларацией, а установила, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства.

Далее в Конституции имеется отдельная глава (глава 2), которая содержит конкретные нормы и предписания, раскрывающие совокупность основных прав и свобод, гарантированных высшим Законом. По объему это самая обширная глава Конституции. Она состоит из 47 статей. В целом же вопросы, непосредственно связанные со статусом личности, регламентируются более чем в 60 статьях Конституции.

Конституция 1993 г. отразила качественные изменения в социальной политике государства. Из нее исключен классовый подход к различным слоям населения, в частности, нет упоминания о ведущей роли рабочего класса и других категорий трудящихся в построении общенародного государства, о трудовых коллективах как активной части политической системы. В то же время закреплены институты частной собственности и свободного предпринимательства, которые типичны для рыночной экономики, основанной на свободном рыночном хозяйстве.

Существенно, что права и свободы человека и гражданина признаются и гарантируются не только в соответствии с настоящей Конституцией, но и согласно общепризнанным принципам и нормам международного права. Это обстоятельство, с одной стороны, должно подтверждать вхождение нашей страны в цивилизованное общество, а с другой - стимулировать законодательство в сфере прав и свобод человека и гражданина, направленное, в частности, на предупреждение всех форм дискриминации, защиту семьи, детей и молодежи и на улучшение благосостояния народа.

Особо следует отметить, что принятая Генеральной Ассамблеей ООН в декабре 1986 г. Декларация о праве на развитие признает, что развитие является всесторонним экономическим, социальным, культурным и политическим процессом, направленным на постоянное повышение благосостояния всего населения и всех лиц на основе их активного, свободного и конструктивного участия в создании и справедливом распределении благ.

Таким образом, международные нормы связывают права человека и гражданина непосредственно с политическими свободами и экономическим развитием общества.

По своей структуре и содержанию новая Конституция близка к традиционным конституциям развитых демократических стран, большинство которых отражают стремление обеспечить координацию деятельности всех властей в государстве и в то же время установить реальные приоритеты каждой из них с учетом специфики сложившихся политических традиций и отношений на определенном историческом этапе развития государства.

Из девяти глав Конституции организации власти посвящено полностью пять (главы 4 - 8) и в значительной мере - две (глава 1 "Основы конституционного строя" и глава 3 "Федеративное устройство").

Как Закон, имеющий высшую юридическую силу и прямое действие, Конституция реально регулирует общественные отношения и оказывает непосредственное воздействие на всю систему органов государственной власти. Особенно следует отметить позитивное воздействие Конституции на укрепление стабильности институтов власти.

Авторитет Конституции поддерживается не только общественным согласием, но и правовым механизмом, обеспечивающим взаимодействие и стыковку всех институтов государственной власти. В соответствии с законотворческой функцией Конституции 12 июля 1994 г. принят весьма актуальный для России Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации" - необходимый кирпичик в фундаменте правового государства.

Ряд особенностей российской Конституции обусловлен тем, что наше государство является Федерацией, состоящей из 89 субъектов. Они различаются размерами, численностью населения, уровнем развития экономики и, что особенно важно, национальным составом населения. Последнее в прошлом являлось существенным фактором, определявшим статус государственного образования в России.

Действующая Конституция встала на путь юридического равноправия всех субъектов Федерации как в отношениях друг с другом, так и в отношениях с Федерацией, взяв за основу приоритет прав человека независимо, в частности, от национальной принадлежности. К сожалению, фактическое равенство субъектов Федерации в сфере экономики еще не достигнуто. В результате встречается "перетягивание каната" субъектами Федерации и их недовольство отношением к ним федеральных органов.

Обязанность соблюдать Конституцию и федеральные законы касается всех органов государственной власти, местного самоуправления, должностных лиц и граждан, что имеет особое значение для обеспечения законности в правоприменительной деятельности, стабильности и правопорядка в государстве и обществе. Приоритет Конституции - не самоцель данного документа, он обеспечивает единообразное применение закона, является главным критерием при разрешении дел о соответствии Конституции федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, различных правовых актов субъектов Федерации (включая их конституции и уставы).

Текст Конституции требует серьезного научного комментирования, а отдельные ее положения - официального толкования. Право официального толкования в соответствии с частью 5 статьи 125 Конституции принадлежит Конституционному Суду РФ. Толкование тем более необходимо, поскольку процедура пересмотра Конституции и внесения в нее поправок весьма сложна.

Такой порядок изменения Конституции можно оценить позитивно, если вспомнить, что в прежнюю Конституцию за недолгий срок ее действия было внесено свыше 500 различных поправок, нередко внутренне несогласованных и противоречащих друг другу. Теперь для принятия поправок к главам 3 - 8 действующей Конституции требуется согласие квалифицированного большинства депутатов палат Федерального Собрания и не менее чем 2/3 субъектов Российской Федерации. Достичь такого согласия даже в условиях гражданского мира

очень трудно, чтобы не сказать практически невозможно, особенно когда речь идет о принципиальных изменениях. Что же касается поправок к [главам 1 и 2](#) Конституции, т.е. к главам, закрепляющим основы конституционного строя и права и свободы человека и гражданина, то их реализация еще более сложна. Она возможна только путем разработки проекта новой Конституции, который принимается квалифицированным большинством специально для этой цели созываемого Конституционного Собрания либо всенародным голосованием.

12 декабря 1993 года

КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

(с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации
о поправках к Конституции Российской Федерации
от 30.12.2008 [N 6-ФКЗ](#) и от 30.12.2008 [N 7-ФКЗ](#))

Комментарий к [преамбуле](#)

1. Российская Конституция имеет свою внутреннюю структуру и содержит три части: [преамбула](#) (введение), основная (разделы, главы, статьи), заключительные и переходные положения.

2. Конституцию открывает [преамбула](#), т.е. вводная часть, предшествующая тексту глав Конституции. Преамбула устанавливает, что носителем суверенитета и единственным источником власти в РФ является ее многонациональный народ, который учреждает основы государственного и конституционного строя посредством принятия Конституции.

3. В [преамбуле](#) говорится о целях принятия Конституции РФ и основных принципах. Преамбула не содержит правовых норм, однако она имеет существенное значение для понимания смысла как Конституции в целом, так и ее отдельных статей, поскольку именно в вводной части указаны основания и обстоятельства, послужившие поводом к изданию Конституции и как бы предопределившие ее содержание. Как часть Конституции [преамбула](#) имеет и юридическое значение, которое состоит в том, что все положения Конституции должны соответствовать целям и принципам, указанным в преамбуле.

4. [Преамбула](#) констатирует прежде всего, что данная Конституция принята многонациональным народом РФ, соединенным общей судьбой на своей земле, подчеркивает особое значение этого акта для дальнейшего развития государства и общества.

5. В [преамбуле](#) Конституции называются шесть основополагающих целей, реализация которых является главной задачей государства. Это утверждение прав и свобод человека, гражданского мира и согласия в РФ, сохранение исторически сложившегося государственного единства, возрождение суверенной государственности России, утверждение незыблемости демократических основ Российского государства, обеспечение благополучия и процветания России.

6. Эти цели лежат в основе всех конституционных норм, пронизывают все содержание [Конституции](#). Включение этих статей в текст Конституции позволяет утверждать, что в развитии прав и свобод человека и гражданина наша Конституция вышла на уровень стандартов, принятых в мировом сообществе.

РАЗДЕЛ ПЕРВЫЙ

Глава 1. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ

Комментарий к [главе 1](#)

Конституция РФ состоит из 9 глав, и [первая](#) из них посвящена конституционному строю. Установление конституционного строя начинается с определения принципов организации государства в его соотношении с личностью и гражданским обществом. Эти принципы как раз и составляют содержание [главы 1](#) Конституции. Они имеют наивысшую юридическую силу. Принципы организации государства закрепляются здесь в самой общей форме, они создают фундамент конституционного строя, а конкретно раскрываются в последних главах Конституции, и поэтому некоторые положения как бы гарантированы дважды (федерализм, право собственности, разделение властей и др.). Нормы-принципы, включенные в [главу](#) "Основы конституционного строя", составляют определенную систему и раскрывают:

- основные характеристики Российского государства (форма правления, форма государственного устройства, политический режим);

- экономические и политические основы конституционного строя.

Статья 1

Комментарий к [статье 1](#)

1. [Статья 1](#) устанавливает элементы формы Российского государства. Россия по форме правления является республикой, по государственному территориальному устройству - федерацией и имеет демократический политический режим.

2. Республика - это форма государственного правления, при которой высшая власть в государстве принадлежит выборным органам - парламенту, президенту; наряду с ними существует независимое правосудие и муниципальное самоуправление. Республики подразделяются на парламентские и президентские в зависимости от роли, которую эти высшие органы власти играют в государстве. Россия относится к республиканским формам правления, носящим смешанный характер, т.е. сочетает черты парламентской и президентской республики.

3. Форма государственного устройства - это способ территориального устройства государства, который вносит определенный порядок во взаимоотношения центральной, региональной, местной властей. Россия является федерацией, т.е. сложным государством, представляющим собой союз ряда государственных образований.

4. Россия провозглашается правовым государством - так характеризуется государство, которое во всей своей деятельности подчиняется праву и главной своей целью считает обеспечение прав и свобод человека. Современное демократическое правовое государство предполагает развитое гражданское общество, в котором взаимодействуют различные общественные организации, политические партии, в котором никакая идеология не может устанавливаться в качестве официальной государственной идеологии. Политическая жизнь в правовом государстве строится на основе идеологического, политического многообразия (плюрализма), многопартийности. Поэтому одним из путей формирования правового государства, одним из направлений этой работы является развитие гражданского общества, выступающего важным звеном между личностью и государством, в котором реализуется большая часть прав и свобод человека, утверждение принципов политического плюрализма.

Статья 2

Комментарий к [статье 2](#)

1. На современном этапе общественного развития основные права и свободы человека определяются как объективные условия, возможности жизнедеятельности человека, без которых не может существовать сам человек. Высший приоритет прав и свобод человека и гражданина - главный признак правового государства. Россия признает нерушимость этих прав и свобод.

2. В [статье 2](#) впервые провозглашается обязанность государства признавать, соблюдать и защищать права человека. Признание прав и свобод человека в России означает, что личность в ее

взаимоотношениях с государством выступает не как объект бесконтрольной государственной деятельности, а как равноправный субъект, реализующий свои конституционные права. В Российской Федерации никто не может быть ограничен в правомерных средствах защиты своего человеческого достоинства и основанных на нем прав. Государство не только воздерживается от вмешательства в сферу прав и свобод, но и предусматривает активную деятельность государства по созданию условий для их реализации.

3. Провозглашение защиты прав и свобод человека и гражданина означает также государственную обязанность создать специальные учреждения по охране прав и свобод. Это суды, органы охраны общественного порядка, прокуратуры, а также институт Уполномоченного по правам человека. Обязанность государства - конкретизировать посредством законов права и свободы человека и гражданина и защищать их - предусмотрена во всех главах Конституции.

Статья 3

Комментарий к статье 3

1. Признание народа носителем суверенитета и единственным источником власти в стране характеризует Россию как демократическое государство.

2. Народ осуществляет свою власть в следующих формах:

- непосредственно. Эта форма подразумевает прямое волеизъявление народа по вопросам государственной или общественной жизни. Высшая форма непосредственного выражения власти народа - референдум или свободные выборы. Данная форма имеет юридически значимый результат (общеобязательность решения). Возможны и другие формы, не имеющие столь значимых последствий (собрания, митинги, шествия, обращения, всенародные обсуждения законопроектов и др.);

- через органы государственной власти. Решение многих вопросов невозможно без участия специалистов в той или иной области, поэтому обычно власть от имени народа осуществляют государственные органы;

- через органы местного самоуправления. Действия этой формы охватывают низовой уровень отношений власти. Эта область наиболее близко соприкасается с народом.

3. Референдум - всенародное голосование граждан по законопроектам, законам и другим вопросам государственного значения. Вопросы, выносимые на референдум Российской Федерации, не должны ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина и конституционные гарантии их реализации. В соответствии с Федеральным конституционным [законом](#) от 28 июня 2004 г. N 5-ФКЗ "О референдуме Российской Федерации" право на участие в референдуме имеют граждане РФ, достигшие 18-летнего возраста. Закон также устанавливает порядок назначения референдума, подготовки к его проведению, правила голосования на референдуме и определения его результатов.

4. Непосредственное осуществление власти народа путем проведения свободных выборов - исходный принцип организации системы органов государственной власти и местного самоуправления. Воля народа, выраженная на выборах, собственно, и позволяет осуществить демократическую организацию власти в Российской Федерации. Путем выборов формируются представительные органы государственной власти Российской Федерации, субъектов Федерации, представительные органы местного самоуправления. Голосование на выборах является всеобщим, равным, тайным и основано на прямом избирательном праве.

5. УК РФ в [статье 278](#) предусматривает, что действия, направленные на насильственный захват власти или насильственное удержание власти в нарушение Конституции Российской Федерации, а равно направленные на насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации, наказываются лишением свободы на срок от двенадцати до двадцати лет.

Статья 4

Комментарий к [статье 4](#)

1. Суверенитет государства - это свойство государства самостоятельно и независимо от других государств осуществлять свои функции на своей территории и за ее пределами, в международном общении. Особое место в обеспечении подлинного суверенитета России занимает [Декларация "О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики"](#), принятая 12 июня 1990 г. первым Съездом народных депутатов РСФСР. Эта Декларация стала основой для разработки данной [Конституции](#).

2. Суверенитет государства - неотъемлемое свойство каждого государства, обязательное условие его международной правосубъектности. По этой причине любая часть территории России не может рассматриваться как собственность одной нации. Таким образом, [Конституция](#) устанавливает неделимость и единство суверенитета России.

3. Верховенство [Конституции](#) РФ и федеральных законов на всей территории России - главное выражение верховенства государственной власти. Когда мы ведем речь о верховенстве закона как нормативно-правового акта, обладающего высшей юридической силой, то имеем в виду, что все подзаконные акты должны строго соответствовать ему, а должностные лица не уклоняться от его исполнения и тем более не нарушать его. Также недопустимо "обогащать" закон подзаконными актами, вкладывать в его содержание такой смысл, который не был предусмотрен законодателем. Кроме того, и все рядовые граждане должны в своем поведении руководствоваться законом. А для этого помимо всего прочего они должны быть информированы о его содержании. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам. В случае противоречия между ними действует федеральный закон (см. [комментарий к части 5 статьи 76 Конституции РФ](#)).

4. Конституционная цель сохранения целостности Российского государства согласуется с общепризнанными международными нормами о праве народа на самоопределение. В соответствии с Уставом ООН данное право "не должно толковаться как санкционирующее или поощряющее любые действия, которые вели бы к расчленению политического единства суверенных и независимых государств, действующих с соблюдением принципа равноправия и самоопределения народов".

5. Положение о неприкосновенности территории РФ обращено, с одной стороны, внутрь страны и связано с правом народа путем референдума изменять содержание территории государства, а с другой - вовне государства и призвано подчеркнуть неприемлемость чьих-либо притязаний на территорию России и решимость защищать ее в случае нападения или демографической экспансии.

Статья 5

Комментарий к [статье 5](#)

1. В данной [статье](#) (и других статьях) Конституции закрепляется и последовательно проводится принцип равноправия субъектов Российской Федерации - республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов. Все они являются носителями государственной власти и по всем основным характеристикам не отличаются друг от друга.

2. В России - несколько видов субъектов Федерации, это ее особенность. Общее число субъектов - 86: 21 республика, 9 краев, 2 города федерального значения (Москва и Санкт-Петербург), автономная область, 4 автономных округа, остальные субъекты - области.

3. [Пункт 3](#) данной [статьи](#) закрепляет государственно-правовые признаки РФ как федеративного государства. Это ее государственная целостность, единство системы

государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, равноправие и самоопределение народов в РФ.

4. Государственная целостность лежит в основе устройства РФ. Государственная целостность означает, что РФ - цельное, единое и нераздельное, хотя и федеративное, государство, включающее другие государства и государственные образования. Они не имеют права выхода из состава Федерации, что соответствует международным стандартам и мировому опыту федеративного строительства. Целостность - естественная черта независимых государств.

Современная РФ - государственное по своей природе объединение всех субъектов Федерации, а не аморфный, слабый их союз, не конфедерация. Российское государство возникло и развивалось как единое централизованное государство, имеет многовековую историю. В течение длительного периода оно было многонациональным. Автономные образования в составе РФ (тогда РСФСР) в основном создавались центральной властью, высшими органами государства. РФ возникла не как договорная федерация, не в результате объединения своих субъектов, напротив, они были образованы ею самой в составе единого государства.

В [преамбуле](#) нынешней Конституции РФ подчеркивается, что многонациональный народ РФ сохраняет исторически сложившееся государственное единство.

5. Единство системы государственной власти тесно связано с государственной целостностью и ею обусловлено. Целостная, хотя и федеративная, государственная организация предполагает единую систему власти. Она проявляется в суверенитете РФ, наличии общедеревальных органов государственной власти, чьи полномочия распространяются на всю ее территорию, верховенстве федеральных [Конституции](#) и законов. Структура государственной власти многосложная. Субъекты Федерации пользуются значительной самостоятельностью в осуществлении государственной власти. Вне пределов компетенции РФ эти субъекты обладают всей полнотой государственной власти. Однако они должны признавать конституционное разграничение компетенции между ними и Федерацией в целом, верховенство федеральных [Конституции](#) и законов и исполнять их. Система государственных органов субъектов Федерации устанавливается ими самостоятельно, но в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, в согласии с федеральным законом. Это направлено на обеспечение единства системы органов Российского государства в целом. Особенно большое значение для единства системы государственной власти имеет то, что федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации образуют единую систему исполнительной власти во всей стране в пределах ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов. Для реализации компетенции Российской Федерации (а значит, единого государственного руководства в этих пределах на территории всей страны) федеральные органы исполнительной власти могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц. Серьезная гарантия единства системы государственной власти, прав Федерации состоит в том, что Президент РФ и Правительство РФ обеспечивают осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории страны.

6. Федеративное устройство РФ исходит из права народов на самоопределение. Данное право является одним из важнейших достижений современной демократии и относится к общепризнанным нормам международного права. Но, как и всякая юридическая норма, право на самоопределение может быть реализовано лишь при соблюдении определенных условий, закрепленных нормами международного права.

Право на самоопределение оправданно, когда конкретный народ или народы подвергаются угнетению или дискриминации по национальному признаку, вследствие чего граждане не имеют возможности реализовывать свои права и пользоваться свободами, принадлежащими им в соответствии с общепризнанными нормами международного права, в том числе если нарушается право каждого гражданина участвовать в ведении государственных дел.

7. Пребывание в составе РФ в качестве ее субъекта предполагает взаимодействие с

федеральными органами, участие в их работе. Равноправие всех субъектов РФ между собой, в том числе во взаимоотношениях с федеральными органами, обуславливает их равные полномочия в таких взаимоотношениях. Субъекты имеют гарантированное представительство в Совете Федерации, их законодательным (представительным) органам принадлежит право законодательной инициативы в Государственной Думе.

Статья 6

Комментарий к статье 6

1. В соответствии с [Конституцией](#) РФ подробные основания и порядок приобретения гражданства РФ установлены Федеральным [законом](#) от 31 мая 2002 г. N 62-ФЗ "О гражданстве РФ". Гражданство является тем необходимым условием, которое обязательно для того, чтобы человек получил те или иные права, свободы и мог исполнять обязанности, признаваемые за гражданином, кроме того, от государства гражданин также имеет право требовать создания благоприятных условий для жизни, защиту и покровительство гражданам РФ, находящимся за ее пределами. Иными словами, гражданство есть устойчивая правовая связь человека с государством, выражающаяся в совокупности их взаимных прав, обязанностей и ответственности, основанная на их признании и уважении достоинства, основных прав и свобод человека, т.е. гражданином государства является не то лицо, которое проживает на его территории, а то лицо, которое имеет определенные особые связи с государством, которые и составляют содержание гражданства. Так, например, гражданин пользуется защитой государства, может участвовать в управлении делами государства и обязуется исполнять его законы.

2. [Конституция](#) установила, что гражданство РФ является единым, т.е. граждане России, постоянно проживающие на территории республики в составе Федерации, являются одновременно гражданами этой республики. В соответствии с [Конституцией](#) граждане пользуются равными правами независимо от того, имеют ли они гражданство по рождению или приобрели его по иным основаниям; граждане РФ не могут быть разделены на какие-то группы или разряды, порождающие различные права и обязанности. Принцип равенства в качестве права гражданина гарантирует всеобщее и равное избирательное право, обеспечивает защиту национальным меньшинствам, защиту от дискриминации, устанавливает запрет на выдачу собственных граждан, запрет на привилегии и соответственно равенство всех граждан перед законом. Этот принцип прослеживается и в характерном для многих современных конституций разделении носителей прав и свобод на две основные категории: гражданам предоставляется более широкий объем прав и свобод; в отношении всех остальных, включая иностранцев, проживающих на территории данного государства, допускаются отдельные изъятия. Это главным образом касается политических прав. Только граждане РФ могут избирать и быть избранными в представительные органы. Только граждане обязаны защищать Отечество и нести некоторые другие обязанности.

3. Закон о гражданстве в [статье 11](#) предусматривает следующие основания приобретения гражданства: по рождению; в результате приема в гражданство; в результате восстановления в гражданстве РФ; по иным основаниям, предусмотренным настоящим Федеральным законом или международным договором РФ. Кроме этого в международном праве существуют тенденции, призывающие государства стремиться к сокращению числа лиц без гражданства. [Закон](#) о гражданстве РФ поощряет принятие гражданства РФ лицами без гражданства и не препятствует приобретению ими иного гражданства, кроме того, существует положение о сохранении гражданства РФ лицами, проживающими за ее пределами, согласно которому гражданин РФ, проживающий за ее пределами, не прекращает российского гражданства. Кроме того, заключение или расторжение брака гражданином РФ с лицом, не принадлежащим к гражданству РФ, не влечет за собой изменения гражданства, но если один из супругов изменяет его, то это не влечет за собой изменение гражданства другого супруга.

4. Основаниями прекращения гражданства РФ являются: выход из гражданства РФ; иные основания, предусмотренные федеральным законом или международным договором РФ. В частности, к иным основаниям относятся: выбор иного гражданства (оптация) при изменении Государственной границы РФ; прекращение гражданства ребенка, если прекращено гражданство

РФ обоих его родителей при условии, что ребенок не станет лицом без гражданства.

5. Одной из важных гарантий использования гражданином РФ своих прав и свобод является закрепление в [части 3 статьи 6](#) положения, исключающего возможность лишения гражданина его гражданства. Эта норма имеет для нашего общества и его граждан принципиальное значение, ибо исключает в будущем возможность использования этой меры для борьбы с инакомыслием, в целях преследования политических противников, насаждения страха в обществе, что было характерно для нашего государства на протяжении всей его 70-летней истории. Антидемократическая практика лишения гражданства сопровождалась к тому же применением и такой репрессивной меры, как высылка собственных граждан. Между тем подобная практика несовместима со многими международными нормами о правах человека. Так, вышеупомянутая Всеобщая декларация прав человека в статье 15 устанавливает, что никто не может быть произвольно лишен гражданства; в Международной конвенции о сокращении лиц без гражданства говорится о том, что нельзя лишать лицо гражданства, если такое лишение делает его апатридом (пункт 1 статьи 8); в [статье 3](#) Дополнительного протокола N 4 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод содержится специальная норма о запрете высылки с территории государства, гражданином которого он является. Аналогичные запреты можно найти помимо упомянутых источников в конституциях многих государств и законах о гражданстве. Отказавшись от этого антидемократического института, российский законодатель тем самым привел наше законодательство в соответствие с общепризнанными нормами международного права. Надо заметить, что следовало бы сделать и следующий шаг в этом направлении: на уровне закона запретить всякую возможность высылки своих граждан.

Статья 7

Комментарий к [статье 7](#)

1. [Статья 7](#) Конституции провозглашает РФ социальным государством. Социальным является государство, которое берет на себя обязанность заботиться о социальной справедливости, благополучии своих граждан, их социальной защищенности. Согласно [Конституции](#) РФ социальное государство - это государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь человека.

2. В [части 2 статьи 7](#) перечислены основные обязанности РФ как социального государства. Социальное государство призвано создавать людям прожиточный минимум и содействовать увеличению числа мелких и средних собственников, охранять наемный труд, заботиться об образовании, культуре, семье и здравоохранении, постоянно улучшать социальное обеспечение и др.

Статья 8

Комментарий к [статье 8](#)

1. Юридические гарантии обеспечения единства экономического пространства были установлены [Указом](#) Президента РСФСР от 12 декабря 1991 г. "О едином экономическом пространстве РСФСР", согласно которому должны признаваться недействительными акты органов власти и управления и решения должностных лиц, ограничивающие движение товаров, работ и услуг на внутреннем рынке страны. Принцип свободного передвижения товаров, услуг и финансовых средств по всей территории России закреплен в [пункте 3 статьи 1](#) нового Гражданского кодекса, согласно которому ограничения могут вводиться только федеральным законом и только тогда, когда это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей. Свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств подтверждено [частью 1 статьи 74](#) и означает, что их движение не должно наталкиваться на таможенные барьеры, ограничиваться введением каких-либо пропусков или разрешений на ввоз и вывоз, других препятствий. Речь идет о свободной торговле и банковской деятельности, без чего немыслима экономическая интеграция. Развивает эти положения [ФЗ](#) от 17 декабря 1999 г. "Об общих принципах организации и деятельности

ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации". В соответствии с ним один из основных принципов экономического взаимодействия субъектов РФ - содействие формированию и функционированию единого экономического и правового пространства страны.

2. Лучшим способом содействия рыночной экономике является поддержка государством конкуренции. Конкуренция - самый надежный механизм координации индивидуальных действий без принуждения и вмешательства со стороны властей, она тем эффективнее, чем меньше этого вмешательства и разного рода монополизма, особенно государственного.

3. Конституция РФ значительно усиливает правовой статус частной собственности, излагая ее признание и защиту в главе об основах конституционного строя. При этом речь не идет об ее исключительности или привилегированности, а только о равном положении частной и других форм собственности.

4. Упомянутые в части 2 статьи 8 "иные формы собственности" включают собственность различных общественных объединений - профсоюзов, политических партий, различных общественных организаций.

5. В положении о формах собственности наиболее примечательным является принцип их равной защиты. Правовое государство отвергает любые привилегии или ограничения для какой-либо одной формы собственности. Гражданский кодекс РФ установил единые принципы защиты права собственности независимо от ее формы.

Статья 9

Комментарий к статье 9

1. Конституция РФ коренным образом изменила статус земли и других природных ресурсов. Она закрепляет отношение к природным ресурсам как к основе жизнедеятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Население любой территории вправе получать часть дохода от использования ресурсов (нефти, газа, драгоценных металлов и т.д.), кто бы ни осуществлял их добычу и использование - государство, муниципальные органы, отдельные лица или их объединения.

2. В данной формуле об использовании земли и других природных ресурсов предусмотрена и их охрана. Использование природных ресурсов допускается только с соблюдением экологического законодательства, устанавливающего норму охраны окружающей среды.

3. Часть 2 статьи 9 устанавливает в отношении природных ресурсов применение общего подхода к праву собственности, сформулированному в предыдущей статье: равное признание и охрану всех форм собственности.

Статья 10

Комментарий к статье 10

1. В статье закрепляется фундаментальный принцип организации власти в правовом государстве - принцип разделения властей между законодательными, исполнительными и судебными органами государства. Этот принцип был выработан мировой практикой развития демократических государств. Данный принцип означает, что ни одному из государственных органов не принадлежит вся государственная власть в полном объеме. Каждый из них осуществляет только свою, присущую ему функцию и не имеет права подменять деятельность другого органа. Такое разграничение направлено на то, чтобы удержать власть от возможных злоупотреблений и не допустить возникновения тоталитарного управления государством, не связанного правом. Вместе с тем если одна из трех ветвей (отраслей государственной власти) не выйдет на первое место, то государственный механизм будет поражен постоянной борьбой между ними за фактическое верховенство и превратится в силу не движения и развития, а торможения. Поэтому верховное положение занимает законодательная власть, поскольку именно она облакает

в закон основные направления внутренней и внешней политики, обеспечивает верховенство закона в обществе. Исполнительная власть в лице своих органов занимается непосредственной реализацией правовых норм, принятых законодателем. Судебная же власть призвана охранять право, правовые устои государственной и общественной жизни от любых нарушений, кто бы их ни совершал. Правосудие в правовом государстве осуществляется только судебными органами.

2. Государственная власть в правовом государстве не является абсолютной. Это обусловлено не только господством права, связанностью государственной власти правом, но и тем, как организована государственная власть, в каких формах и какими органами она осуществляется. Здесь необходимо обратиться к теории разделения властей. Согласно этой теории смешение, соединение властей (законодательной, исполнительной, судебной) в одном органе, в руках одного лица чревато опасностью установления деспотического режима, где невозможна свобода личности. Поэтому, для того чтобы предотвратить возникновение авторитарной абсолютной власти, не связанной правом, эти ветви власти должны быть разграничены, разделены, обособлены. С помощью разделения властей правовое государство организуется и функционирует правовым способом: государственные органы действуют в рамках своей компетенции, не подменяя друг друга; устанавливается взаимный контроль, сбалансированность, равновесие во взаимоотношениях государственных органов, осуществляющих законодательную, исполнительную и судебную власть. Принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную означает, что каждая из властей действует самостоятельно и не вмешивается в полномочия другой. При его последовательном проведении в жизнь исключается всякая возможность присвоения той или иной властью полномочий другой.

3. Принцип разделения властей становится жизнеспособным, если он еще и обставляется системой сдержек и противовесов властей. Каждый государственный орган, осуществляющий одну из трех функций государственной власти, взаимодействует с другими государственными органами. В этом взаимодействии они ограничивают друг друга. Такая схема взаимоотношений часто называется системой сдержек и противовесов. Она представляет единственно возможную схему организации государственной власти в демократическом государстве. Подобная система сдержек и противовесов устраняет всякую почву для узурпации полномочий одной властью другой и обеспечивает нормальное функционирование органов государства.

4. Необходимо обратить внимание на то, что в современных демократических государствах (таких, как США, Германия) наряду с классическим делением государственной власти на три власти федеративное устройство является также способом децентрализации и разделения власти, предупреждающим ее концентрацию. Суть его в том, что демократический политический режим может быть установлен в государстве при условии разделения функций государственной власти между самостоятельными государственными органами. Поскольку существуют три основные функции государственной власти - законодательная, исполнительная и судебная, каждая из этих функций должна исполняться самостоятельно соответствующим органом государственной власти.

Статья 11

Комментарий к [статье 11](#)

1. Система органов государственной власти России двухуровневая и состоит из федеральных органов и органов государственной власти субъектов РФ. На первом уровне в РФ носителем законодательной власти и представительным органом является Федеральное Собрание. Исполнительной властью наделено Правительство РФ. Правосудие осуществляют суды, а судебная власть реализуется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

2. Являясь главой государства, Президент РФ не относится ни к одной из трех ветвей власти. Выполняя задачи, возложенные на него [Конституцией](#), Президент РФ обеспечивает необходимое согласование деятельности различных ветвей власти - законодательной, исполнительной и судебной, позволяющее бесперебойно действовать всему государственному механизму.

3. В отношении второго уровня сказано, что "государственную власть в субъектах

Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти", что предполагает множественность моделей и форм государственных органов и обеспечивает самостоятельность субъектов РФ. При этом принципы формирования федеральных государственных органов и органов государственной власти субъектов РФ едины и основаны на требованиях [части 3 статьи 5 Конституции РФ](#).

4. Еще одним важным конституционным принципом является принцип разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами и органами государственной власти субъектов Федерации. Разграничение может осуществляться двумя способами: конституционным (этот способ считается универсальным) и договорным, т.е. посредством заключения федеративного или иных договоров о разграничении предметов ведения и полномочий (например, [Договор](#) между Российской Федерацией и Республикой Татарстан от 15 февраля 1994 г. "О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан").

Статья 12

Комментарий к [статье 12](#)

1. Местное самоуправление - одна из основ конституционного строя Российского государства. Наряду с государственной властью местное самоуправление является формой единой власти народа РФ. Вместе с тем местное самоуправление организационно и функционально обособлено в системе управления обществом и государством, и это является принципиально новым положением по сравнению с предшествующим периодом развития. Таким образом, [Конституция](#) устанавливает гарантии местного самоуправления, его неотожествление с системой органов государственной власти.

2. Положения [статьи 12](#) конкретизируются в [главе 8 Конституции](#) и [Федеральном законе](#) от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изменениями от 25 декабря 2008 г.).

Статья 13

Комментарий к [статье 13](#)

1. В [статье 13 Конституции РФ](#) нашел свое закрепление отказ от государства одной идеологии. Конституция устанавливает, что в РФ признается идеологическое многообразие. Никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. [Конституция](#) России возводит принцип идеологического многообразия в ранг основ конституционного строя.

2. Идеологическое многообразие понимается как право отдельной личности, социальных групп, политических партий и общественных объединений:

1) беспрепятственно разрабатывать теории, взгляды, идеи относительно экономического, политического, правового и иного устройства РФ, зарубежных государств и мировой цивилизации в целом;

2) пропагандировать свои взгляды, идеи с помощью средств массовой информации: прессы, радио, телевидения, а также путем издания монографических и научно-популярных работ, трудов, статей и т.п.;

3) вести активную деятельность по внедрению идеологии в практическую сферу: разрабатывать программные документы партий, готовить законопроекты, иные документы, предусматривающие меры по совершенствованию социального и политического строя РФ;

4) публично защищать свои идеологические воззрения, вести активную полемику с иными

идеологиями;

5) требовать по суду или через иные органы государства устранения препятствий, связанных с реализацией права на идеологическое многообразие.

3. Особую опасность представляет установление одной идеологии в качестве государственной или обязательной, что как раз и запрещается [частью 2 данной статьи](#). Это означает, что ни [Конституция](#), ни законодательный или иной правовой акт не должны прямо или косвенно утверждать и закреплять какую-либо идеологию. Конституционный принцип, согласно которому никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной, закрепляет равноправие идеологий в обществе. Ни одна из них не имеет и не может иметь приоритета перед другими, который бы закреплялся официально государством с помощью закона или иным способом. Граждане России вправе придерживаться той или иной идеологии, принимать активные меры по ее реализации в жизнь. Но их выбор должен быть осознанным, добровольным и самостоятельным. Государство не может навязывать гражданам какую-либо идеологию, которую они обязаны под страхом уголовного и иного наказания разделять, изучать и пропагандировать.

4. Продолжение идеологического многообразия - многопартийность, которая также закрепляется в этой [статье](#). В демократическом государстве признается, что политические партии выражают интерес основных социальных групп населения. Исходя из этого конституционного принципа, государство гарантирует равенство политических партий перед законом независимо от изложенных в их учредительных программах целей и задач. Подробно вопрос о политических партиях урегулирован Федеральным [законом](#) от 11 июля 2001 г. N 95-ФЗ "О политических партиях".

5. Под общественным объединением понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения (Федеральный [закон](#) от 19 мая 1995 г. N 82-ФЗ "Об общественных объединениях"). Создание общественных объединений способствует реализации прав и законных интересов граждан. Конституция устанавливает, что все общественные объединения равны перед законом независимо от организационно-правовых форм ([пункт 4 статьи 13](#)). Равенство общественных объединений перед законом проявляется в равенстве требований государства к уставам общественных объединений, к порядку их регистрации и прекращения их деятельности. Так, устав, положение или иной основополагающий акт общественного объединения должны указывать цели, задачи, структуру и территорию деятельности общественного объединения, условия, порядок приема новых членов и выхода, права и обязанности участников, порядок образования и сроки полномочий руководящих органов, источники образования средств и иного имущества общественного объединения и его организаций. Равенство общественных объединений означает равенство их прав в общественной и хозяйственной деятельности.

6. Однако государству безразличны цели и задачи общественных объединений, поскольку некоторые из них могут действовать в антигосударственных целях. Согласно [части 5 статьи 13](#) запрету подлежат общественные объединения, цели и действия которых направлены на:

- насильственное изменение основ конституционного строя;
- нарушение целостности РФ;
- подрыв безопасности государства;
- создание вооруженных формирований;
- разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни.

Подобные основания ограничения свободы ассоциации предусмотрены и в Международном пакте о гражданских и политических правах ([часть 2 статьи 22](#)), Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод ([часть 2 статьи 11](#)). То есть круг причин, по которым создание и

деятельность общественного объединения не допускается, ограничен на конституционном уровне и не зависит от прихоти регистрирующих и контролирующих органов.

7. Порядок запрещения деятельности общественных объединений по мотивам, указанным в [пункте 6 комментария](#), регулируется Федеральным [законом](#) от 25 июля 2002 г. N 114-ФЗ "О противодействии экстремистской деятельности".

Статья 14

Комментарий к [статье 14](#)

1. Светский характер - это один из основополагающих принципов построения и функционирования современного правового государства. [Часть 1 статьи 14](#) закрепляет один из принципов построения и функционирования государства в Российской Федерации. Светское государство в типологии государств по принципу соотношения государственной власти и религиозной идеологии отличается от теократического государства, в котором религиозный лидер (глава религиозной организации) или группа религиозных лидеров находятся во главе государства, возглавляют органы государственной власти, при этом религиозные объединения не отделены от государства, отсутствует разделение полномочий органов государственной власти и руководства религиозной организации, происходит смешение органов государственной власти и органов управления религиозной организации, религиозные организации обладают правом участвовать в деятельности государственных органов или влиять на их деятельность.

2. Принцип светского характера государства означает следующее:

- гарантируется свобода вероисповедания, никакая религия либо нерелигиозная, включая атеистическую, идеология не устанавливается в качестве обязательной;

- религиозные объединения отделены от государства, не выполняют функций органов государственной власти; не участвуют в выборах в органы государственной власти и в органы местного самоуправления, не могут выдвигать кандидатов в депутаты и на выборные должности, не ведут предвыборной агитации; не участвуют в деятельности политических партий и политических движений, не оказывают им материальную и иную помощь (в личном качестве члены религиозных объединений вправе участвовать в политической жизни, быть депутатами, выборными должностными лицами, высказываться за или против кандидатов);

- государство не возлагает на религиозные объединения выполнение функций органов государственной власти, других государственных органов, государственных учреждений и органов местного самоуправления, не осуществляет вмешательства во внутренние (религиозные) дела религиозных объединений;

- в государственной судебной системе отсутствуют какие-либо особые духовные (религиозные) суды; нормы религиозных законов не являются источниками права в государстве;

- деятельность органов государственной власти не сопровождается публичными религиозными обрядами и церемониями;

- государство не финансирует религиозную деятельность религиозных объединений, но при этом содействует развитию благотворительной и культурно-просветительской и иной социально значимой деятельности традиционных религиозных организаций, создает условия для осуществления благотворительной деятельности иных религиозных объединений, осуществляет правовое регулирование и 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 в соответствии с законодательством Российской Федерации об образовании. Предоставление помощи не нарушает провозглашенного принципа отделения религиозных объединений от государства, поскольку такая помощь предоставляется

независимо от конфессиональной принадлежности и выходит за собственно религиозные рамки, имея общественную и государственную значимость.

3. Светский характер государства не означает, что оно никак не взаимодействует с религиозными объединениями. Государство осуществляет правовое регулирование реализации гражданами права на свободу вероисповедания и деятельности религиозных объединений. Система отношений между государством и религиозными объединениями не является изолированной от всей остальной системы общественных отношений, а является ее частью, испытывая на себе влияние многих социальных процессов. Религиозные объединения являются частью, институтами гражданского общества, верующие являются точно такими же полноправными гражданами РФ, как и неверующие ([часть 2 статьи 6, части 1 и 2 статьи 19 Конституции](#)), поэтому светский характер государства не предполагает полной изоляции религиозных объединений от общественной жизни, от социальных процессов, и прежде всего в сферах культуры, образования, здравоохранения, социальной защиты и пр.

Статья 15

Комментарий к [статье 15](#)

1. Эта [статья](#) определяет место Конституции РФ в системе нормативных правовых актов страны. Конституция формирует и закрепляет отправные принципы правового регулирования, является базой всего законодательства и представляет собой акт, обладающий высшей юридической силой.

2. Высшая юридическая сила [Конституции](#) означает ее верховенство над законами и иными правовыми актами; последние должны исходить из Конституции и не противоречить ей. Законы и подзаконные акты, противоречащие Конституции, не имеют юридической силы. Причем соответствовать Конституции должны не только акты федерального законодательства, но и акты органов государственной власти субъектов Федерации, а также органов местного самоуправления. [Конституция](#), распространяя свое действие на всю территорию РФ, олицетворяет собой государственную целостность, единство системы государственной власти.

3. [Конституция](#) имеет прямое действие. В то же время сам текст Конституции содержит указания на необходимость принятия ряда федеральных конституционных законов и федеральных законов, чье действие будет способствовать развитию положений, закрепленных Конституцией в общей форме.

4. Обязанность соблюдать федеральные законодательные акты распространяется на все органы государственной власти, в т.ч. органы власти субъектов Федерации, органы местного самоуправления, а также на всех без исключения должностных лиц. Правоприменительная практика всех государственных органов должна соответствовать [Конституции](#), а должностные лица независимо от их ранга и положения должны нести ответственность в случае нарушения норм Конституции и законов. Следует отметить, что действие Конституции и законов Российской Федерации распространяется не только на граждан России, но и на иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на ее территории (за исключениями, установленными действующим законодательством).

5. Для того чтобы законы исполнялись, они должны быть известны гражданам. В этой связи [Конституция](#) РФ 1993 г. впервые в конституционном законодательстве устанавливает, что закон должен быть доведен до всеобщего сведения. Неопубликованные законы не могут применяться на территории Российской Федерации. Более того, любые нормативные акты, затрагивающие права, свободы и обязанности граждан (а это и постановления Правительства РФ, и огромный массив ведомственных актов), не могут применяться, если официально они не опубликованы для всеобщего сведения. Официальным опубликованием федерального конституционного закона, федерального закона считается первая публикация его полного текста в "Российской газете" или Собрании законодательства Российской Федерации.

Международные договоры Российской Федерации регулируют отношения России с

зарубежными государствами и международными организациями. Они заключаются в соответствии с [Конституцией](#) и федеральными законами от имени Российской Федерации уполномоченными федеральными органами. После официального признания, ратификации и одобрения международные договоры в установленном порядке приобретают обязательную силу на территории России.

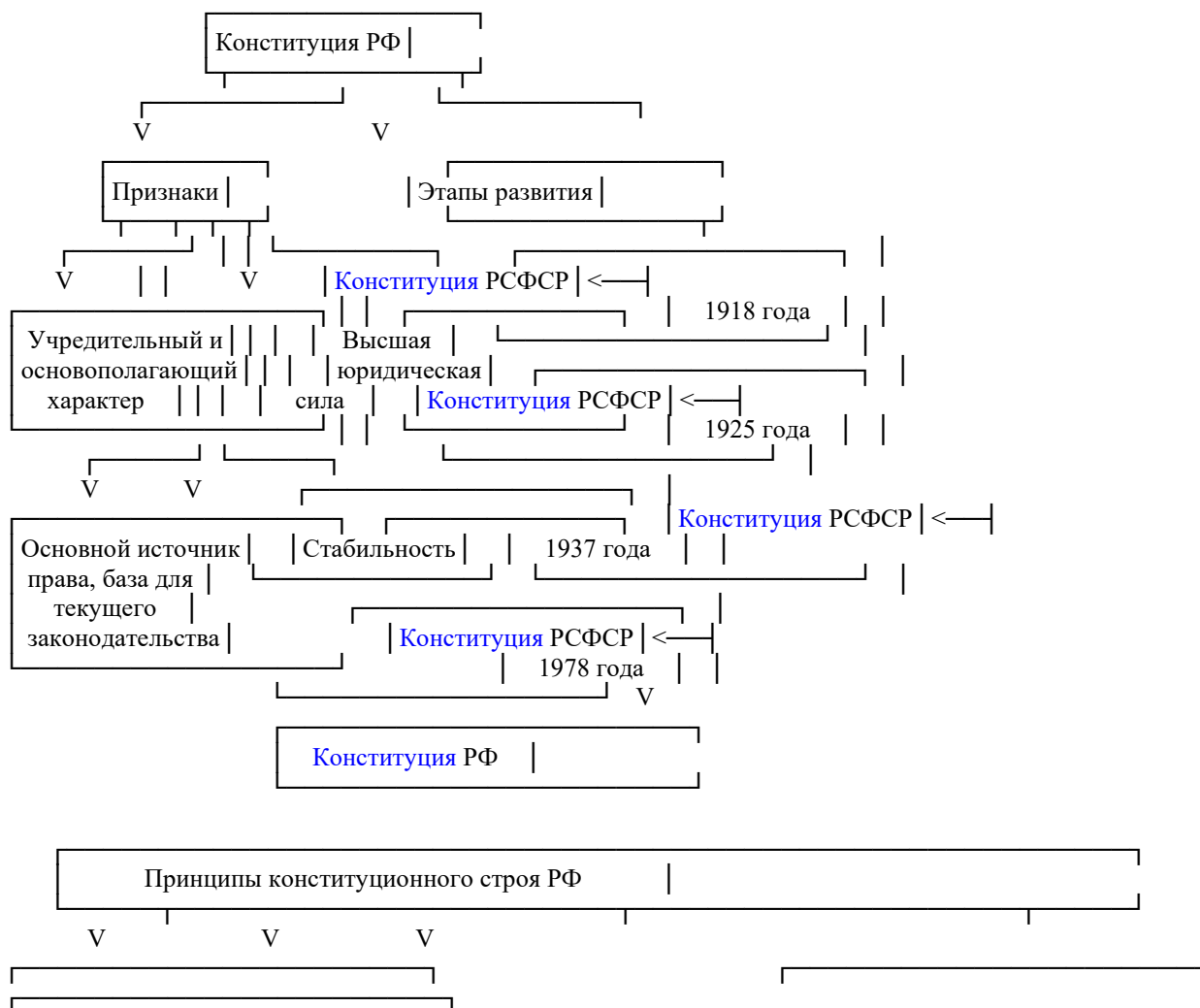
6. Международные договоры России наряду с общепризнанными принципами и нормами международного права являются в соответствии с российской [Конституцией](#) составной частью правовой системы РФ. В случае расхождения закона и иного нормативного акта с международным договором, в котором участвует Российская Федерация, или с общепризнанными нормами международного права применяются правила, установленные этими нормами или договором.

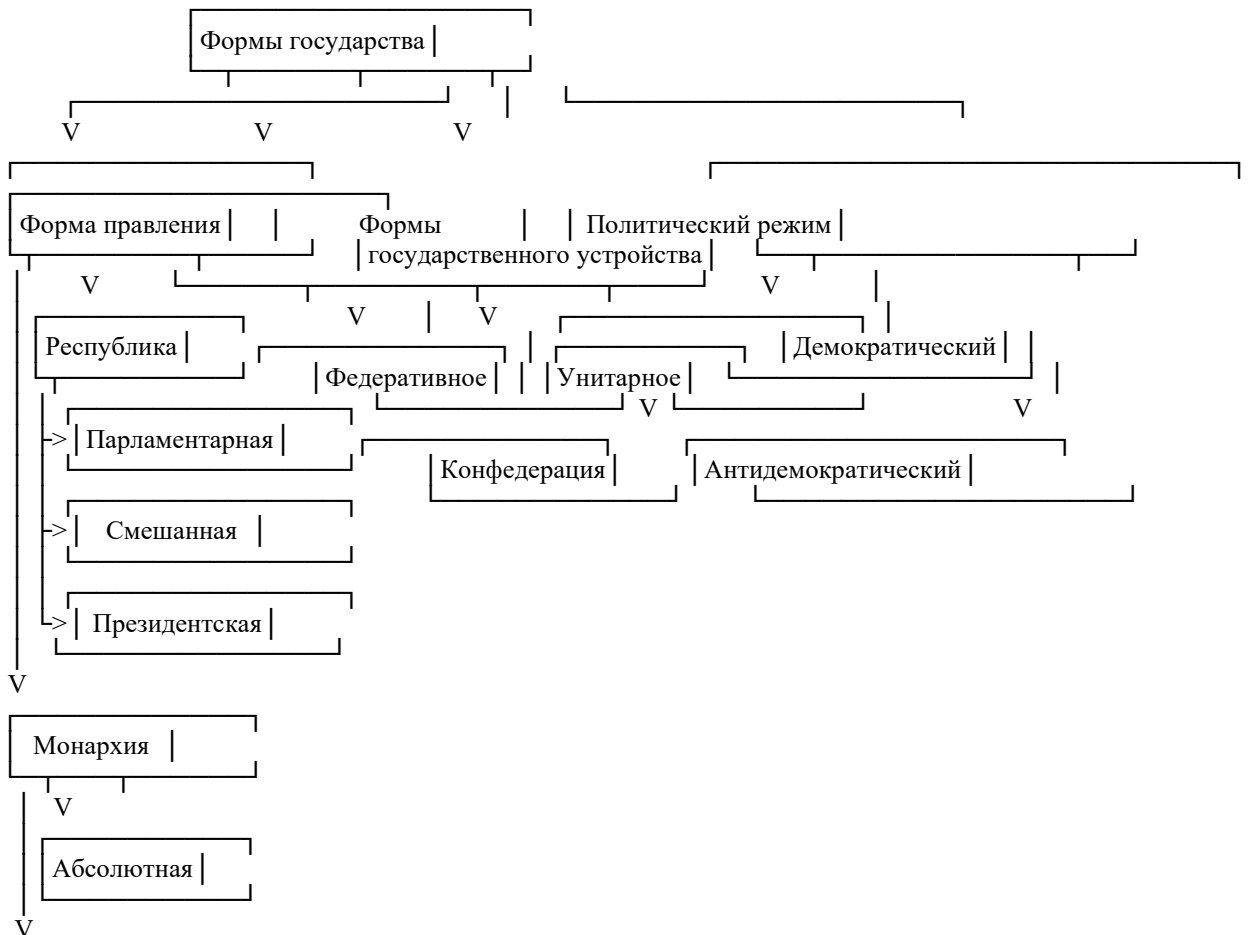
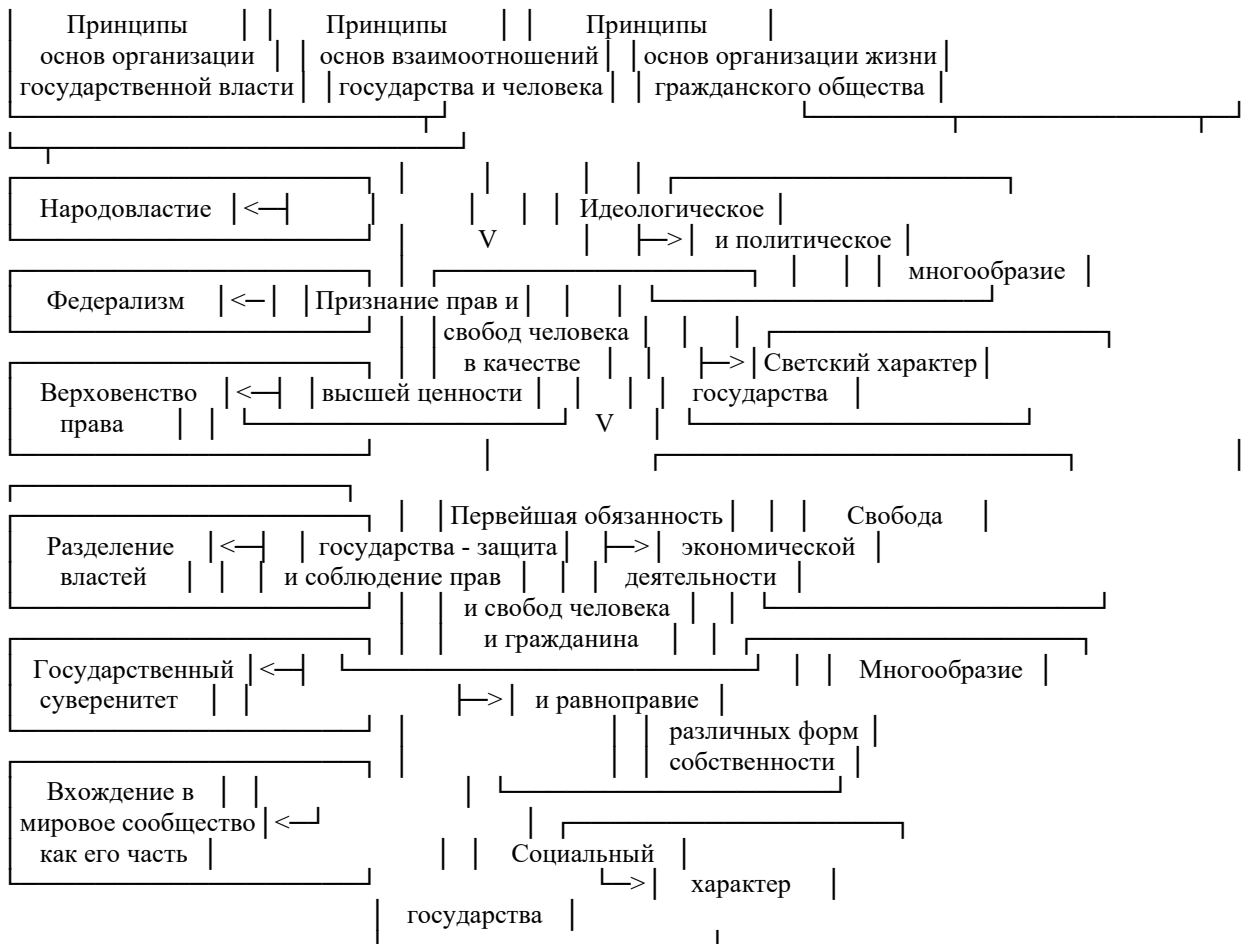
Статья 16

Комментарий к [статье 16](#)

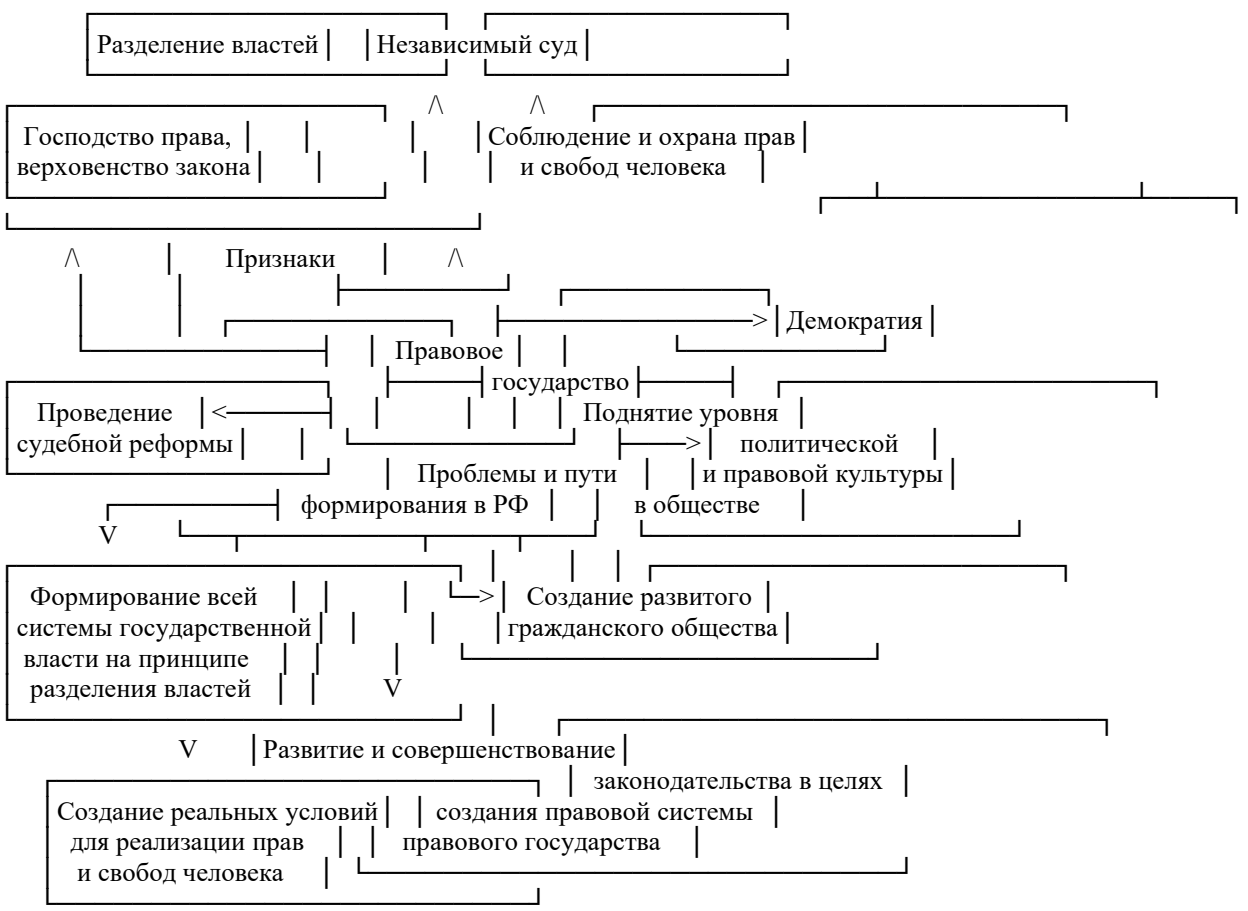
1. Положения [главы 1](#) Конституции признаны наиболее важными и поэтому нуждаются в особой юридической и процессуальной защите, в том числе от временных, текущих обстоятельств. Поэтому предусмотрен особый порядок изменения положений [главы 1](#), установленный [статьей 135](#) Конституции. Тем самым обеспечивается стабильность конституционного строя, необходимая для нормального развития общества.

2. Другие положения не должны противоречить основам конституционного строя, так как непосредственно вытекают из них. В данной [главе](#) содержатся так называемые нормы-принципы, многие из которых конкретизируются в последующих главах Конституции.

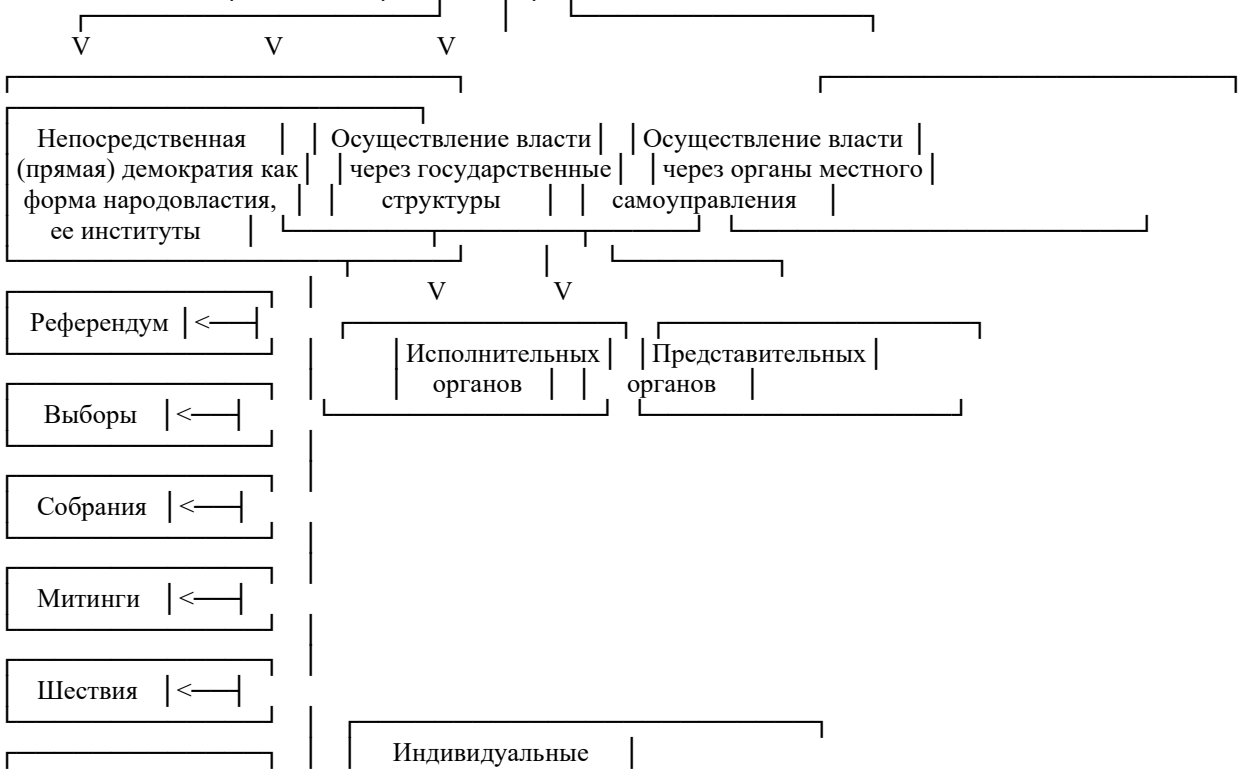




Парламентарная |



Народовластие в РФ |





Глава 2. ПРАВА И СВОБОДЫ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

Комментарий к главе 2

Содержание [главы 2](#) Конституции РФ соответствует общепризнанному в международном праве перечню прав и свобод. Новым шагом в приближении норм отечественного законодательства общепризнанным международным стандартам в области прав человека стало вступление России в Совет Европы 15 января 1996 г. и принятие в числе прочих положения о необходимости ратификации Европейской [конвенции](#) о защите прав человека и основных свобод, включая Протокол N 6, касающийся отмены смертной казни в мирное время. Часть условий по вступлению в эту международную организацию Россия уже выполнила, часть - находится в стадии принятия, так как этот процесс требует пересмотра некоторых нормативно-правовых актов.

Следуя положению Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г., о том, что "все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах. Они наделены разумом и совестью и должны поступать в отношении друг друга в духе братства", [Конституция](#) РФ 1993 г. провозглашает, что "основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения".

Важно отметить, что [Конституция](#) признает права и свободы как основные, не предусматривая их деления на более или менее значимые. Тем самым подтверждается их равноценность.

В [Конституции](#) РФ проводится разграничение основных прав и свобод на права и свободы человека и гражданина. Права гражданина охватывают сферу отношений индивида с государством, в которой он рассчитывает не только на ограждение своих прав от незаконного вмешательства, но и на активное содействие государства в их реализации. Статус гражданина вытекает из особой правовой его связи с государством - института гражданства ([статья 6](#) Конституции РФ). Там, где речь идет о правах человека, используются формулировки "каждый имеет право", "каждому гарантируется" и т.д., что подчеркивает признание прав и свобод за любым человеком, находящимся на территории России, независимо от того, является ли он гражданином РФ, иностранцем или лицом без гражданства.

Статья 17

Комментарий к статье 17

1. [Часть 1 статьи 17](#) признает принципы и нормы международного права. Следовательно, на территории РФ должны соблюдаться Всеобщая декларация прав человека, международные пакты о правах человека, все ратифицированные Россией конвенции о правах и свободах. Признание государством прав человека и гражданина означает обязанность государства утвердить эти права в своем законодательстве, предпочтительно в Конституции. Реализация этой обязанности осуществлена в [главе 2](#) Конституции РФ.

2. [Конституция](#) определяет основные свойства прав и свобод.

Неотчуждаемость - т.е. ни одно из прав не может быть изъято государством или ограничено в объеме без указания этих ограничений (лишь в строго установленных случаях - на основе [Конституции](#) и закона).

Естественный характер - т.е. момент возникновения основных прав совпадает с моментом

рождения человека.

3. Вместе с тем осуществление прав и свобод индивида должно быть основано на принципе уважения чужих прав и свобод - это декларируется в [части 3 статьи](#), так как ни одно общество не может предоставить человеку чрезмерную свободу. Таким образом, устанавливается необходимое равновесие любого гражданского общества, в котором каждый, обладая правами и свободами человека и гражданина, защищен государством от посягательства на них.

Статья 18

Комментарий к [статье 18](#)

1. Провозглашение прав и свобод человека и гражданина было бы декларативным, не будь в [Конституции](#) указаний на гарантии их осуществления и защиты. Более того, положения Конституции, в которых закрепляются и гарантируются права и свободы человека и гражданина, получают свое развитие в нормативных актах, принятых государственными органами. Положения этой [статьи](#) указывают на то, что любое поведение человека по осуществлению своих прав и свобод (при соблюдении ограничения [статей 17, 55](#) - не нарушая права и свободы других людей) является правомерным и не требует наличия специальных нормативных актов. Это, однако, не означает, что подобные акты не нужны, более того, в ряде случаев прямо предусматривается необходимость издания федеральных конституционных и федеральных законов (например, [статья 36](#), в которой провозглашается право частной собственности на землю; [часть 3 этой статьи](#) гласит о том, что "условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона").

2. Непосредственное действие положений Конституции РФ обеспечивается правосудием. Например, в соответствии с [частью 4 статьи 125](#) Конституции РФ Конституционный Суд РФ по жалобам на нарушение конституционных прав граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле.

Статья 19

Комментарий к [статье 19](#)

1. Чрезвычайно существенно равенство всех перед судом, поскольку суд является наиболее эффективным средством защиты и восстановления прав и свобод в случае спора или их нарушения. Следует отметить, что положение [части 1 статьи 19](#) о равенстве всех перед законом и судом означает, что этот принцип распространяется на граждан РФ, граждан других государств, лиц без гражданства.

2. Подлинное равноправие граждан во всех областях экономической, политической и культурной жизни, а также при осуществлении правосудия обеспечивается тем, что суды не отдают предпочтения участвующим в процессе субъектам по признакам их государственной, социальной, половой, расовой, национальной, языковой или политической принадлежности либо в зависимости от происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, места рождения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а равно и по другим не предусмотренным федеральным законом основаниям ([статья 7](#) Федерального конституционного закона о судебной системе).

3. [Часть 3 статьи](#) определяет, что мужчина и женщина имеют равные права и свободы, что соответствует [статье 3](#) Международного пакта о гражданских и политических правах. Здесь указано также на равные возможности мужчины и женщины для реализации своих прав. Это указание не должно истолковываться буквально. Общеизвестно социальное значение материнства и роль женщины в продолжении рода, вследствие чего женщина нуждается в дополнительных гарантиях в этой сфере ([статья 38](#) Конституции РФ).

Статья 20

Комментарий к [статье 20](#)

1. Среди основных прав человека, которые согласно [статье 17](#) Конституции неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения, самым важным является право на жизнь. Это вытекает и из содержания [статьи 2](#) Конституции, признавшей человека, его права и свободы высшей ценностью нашего общества.

2. В [части 2 статьи 20](#) Конституции изложены важнейшие положения, относящиеся к самому суровому наказанию за уголовные преступления - смертной казни. В прежних конституциях нашей страны, в том числе и в [Конституции 1978 г.](#), не было нормы, подобной [части 2 статьи 20](#), где бы определялись круг преступлений, за которые может быть назначена смертная казнь, и особые условия, при соблюдении которых может быть вынесен смертный приговор.

Следует подчеркнуть, что положения [части 2 статьи 20](#) соответствуют нормам международного права, регулирующим вопросы смертной казни. Движение в пользу отмены смертной казни, усилившееся в странах Запада после Второй мировой войны, постепенно привело к включению соответствующих положений в ряд важнейших международно-правовых документов. При этом в документах, одобренных к настоящему времени ООН, подчеркивается прежде всего необходимость ограничения круга преступных деяний, караемых смертной казнью. Например, в Международном пакте о гражданских и политических правах говорится: "В странах, которые не отменили смертной казни, смертные приговоры могут выноситься только за самые тяжкие преступления" ([часть 2 статьи 6](#)). В этих актах особо подчеркнута также необходимость тщательного соблюдения процессуальных гарантий законности в отношении лиц, приговариваемых к смертной казни.

3. Положения [части 2 статьи 20](#) Конституции РФ, относящиеся к смертной казни, получили дальнейшее развитие в Уголовном [кодексе](#) РФ. Прежде всего, как этого и требует [Конституция](#), кардинальным образом сокращен круг деяний, караемых смертной казнью. Согласно [статье 59 Общей части](#) нового Уголовного кодекса смертная казнь как исключительная мера наказания может быть установлена только за "особо тяжкие преступления, посягающие на жизнь". Ни за какие другие преступления, предусмотренные новым Уголовным [кодексом](#), даже столь тяжкие, как государственная измена или шпионаж, смертная казнь не может быть назначена. Однако лицо, виновное в терроризме, захвате заложников, бандитизме или другом опасном преступлении, может быть приговорено к смертной казни, если его действия сопровождались умышленным убийством.

Статья 21

Комментарий к [статье 21](#)

1. Достоинство личности - это юридическая категория с социально-исторически изменяющимся содержанием. Она наполняется конкретным содержанием в конкретной правовой культуре. В частности, в наиболее развитых в государственно-правовом отношении странах, в условиях признания и реального обеспечения прав человека в социальном государстве в понятие достоинства личности включается обладание не только правовой свободой, но и минимальным набором социальных благ, необходимых для достойной жизни по стандартам современного потребительского общества (жилище, относительно высокая заработная плата, общедоступное здравоохранение и образование, социальное обеспечение и т.д.).

2. Право на достоинство - право любой личности, ничем не ограниченное. "Ничем" - т.е. нет никаких обстоятельств для умаления достоинства. Гарантии этого права предусмотрены многими законодательными актами: [Закон "О средствах массовой информации"](#), в соответствии с которым можно, не обращаясь в суд, получить опровержение сведений, не соответствующих действительности или порочащих человека; [Закон "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан"](#), в соответствии с которым можно в судебном порядке защитить честь и достоинство; [Закон "О милиции"](#), в котором оговаривается, что в случае, когда обращение с человеком ведет к унижению его чести и достоинства, виновный несет дисциплинарную, а в определенных случаях и уголовную ответственность; Уголовный кодекс РФ предусматривает наказание за оскорбление ([статья 130](#)), доведение до самоубийства путем

жестокое обращения или унижения человеческого достоинства ([статья 110](#)) и т.д.

3. Что касается запретов, перечисляемых в [части 2 статьи 21](#) Конституции, то они описывают наиболее нетерпимые варианты унижения человеческого достоинства, осмысляемого с точки зрения личной свободы. Запрет подвергать человека насилию включает в себя запрет любых телесных наказаний. "Другое" жестокое или унижающее человеческое достоинство обращение или наказание, о котором говорится в [части 2 статьи 21](#), в соответствии с практикой европейской системы защиты прав человека, в частности, предполагает запрет депортировать человека в государство, где в соответствии с практикой этого государства этот человек может быть подвергнут пыткам или бесчеловечному обращению, а также запрет такого порядка исполнения смертного приговора, при котором осужденный должен в течение длительного (многолетнего) срока ожидать приведения приговора в исполнение и при этом он может испытывать сильные страдания.

Статья 22

Комментарий к [статье 22](#)

1. Право на свободу и личную неприкосновенность - право, принадлежащее каждому от рождения, которое, однако, может быть ограничено по судебному решению. Уголовное и уголовно-процессуальное законодательство четко формулирует случаи, когда человек может быть лишен свободы, - все эти ограничения должны соотноситься с целями и условиями, при которых могут ограничиваться эти права. Конституция запрещает издание законов, отменяющих или умаляющих права и свободы человека и гражданина. Все незаконные посягательства на свободу и личную неприкосновенность могут быть обжалованы в суд в соответствии с [Законом "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан"](#).

2. Арест и задержание, заключение под стражу и содержание под стражей допустимы лишь при условии соблюдения надлежащей правовой процедуры, т.е. на основании закона и судебного решения (приговора или санкции).

3. Положение [части 2 статьи 22](#) Конституции, допускающее арест как меру пресечения в уголовном процессе только по судебному решению, означает, что если ввиду необходимости требование предварительного судебного решения не было соблюдено, то судебное решение должно последовать незамедлительно после ареста. Вместе с тем [часть 2 статьи 22](#) позволяет рассматривать любой не санкционированный судьей арест в течение 48 часов как задержание, т.е. такое ограничение свободы, которое не требует судебного решения.

Статья 23

Комментарий к [статье 23](#)

1. Частная жизнь - это те стороны личной жизни человека, которые он в силу своей свободы не желает делать достоянием других. Это - своеобразный суверенитет личности, означающий неприкосновенность его среды обитания. Презюмируется, что тайна в данном случае вовсе не прикрывает какую-то антиобщественную или противоправную деятельность. Она отражает естественное стремление каждого человека иметь собственный мир интимных и деловых интересов, скрытый от чужих глаз. "Неприкосновенность" и "тайна" - два понятия, характеризующие природу данного института. Следует различать тайны исключительно личные (никому не доверенные) и тайны профессиональные (личные тайны, доверенные представителям различных профессий - врачам, адвокатам, нотариусам, священникам). Субъекты профессиональных тайн несут юридическую или иную (например, религиозную) ответственность за их разглашение. Не всякая личная тайна является семейной. Не все, что человек сообщает врачу, адвокату, нотариусу, является его тайной, однако эти лица обязаны не разглашать любые сообщенные им сведения (например, об обстоятельствах уголовного дела). Вынужденная необходимость разглашения личных и семейных тайн, сведений о частной жизни граждан возникает в трех основных сферах: 1) в области борьбы с преступностью; 2) при защите здоровья

граждан; 3) в условиях объявления чрезвычайного и военного положения.

2. Субъектом права на неприкосновенность частной жизни, охрану личных и семейных тайн является любой человек, в том числе несовершеннолетний и душевнобольной. Это право может быть на законных основаниях ограничено в отношении лиц, задержанных, арестованных и лишенных свободы, страдающих тяжкими инфекционными болезнями (при их обращении к врачу), и некоторых других категорий граждан. Члены семьи не несут юридическую ответственность за разглашение личных и семейных тайн. Такая ответственность возложена на государственных служащих и иных лиц, которым были доверены эти тайны. Эти лица не вправе разглашать личные и семейные тайны даже после смерти доверителя, за исключением случаев, указанных в законе, например при необходимости реабилитировать умершего.

3. В [части 1 статьи 23](#) говорится о праве на защиту гражданином своей чести и своего доброго имени. В связи с введением понятия "доброе имя" следует отметить, что не каждый человек имеет добрую репутацию. Несмотря на это, наличие у него права на доброе имя презюмируется, пока в установленном законом порядке не будет доказано обратное. Право защиты чести может быть реализовано как отдельным человеком, так и группой людей, общественной организацией, юридическим лицом, честь которых пострадала в результате клеветы, оскорбления и распространения других позорящих сведений.

4. В ряде законодательных актов устанавливаются гарантии защиты этих прав: тайна усыновления ([статья 139](#) Семейного кодекса РФ, [статья 155](#) УК РФ); врачебная тайна ([Основы законодательства об охране здоровья граждан](#)); тайна исповеди (Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. N 125-ФЗ "О свободе совести и о религиозных объединениях"); тайна денежных вкладов, тайна завещания и т.д.

5. Частная жизнь, личные и семейные тайны охраняются законом. УК РФ устанавливает уголовную ответственность за: разглашение тайны усыновления против воли усыновителя ([статья 155](#)); разглашение данных предварительного следствия и дознания, если соответствующий участник процесса был предупрежден об этом ([статья 310](#) УК РФ); нарушение тайны переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных или иных сообщений граждан ([статья 138](#) УК РФ); нарушение неприкосновенности жилища - незаконный обыск, незаконное выселение и иные нарушения этого права ([статья 139](#) УК РФ). Под [статью 310](#) УК РФ попадают и те случаи, когда дознаватель, следователь или прокурор предупредили участников процесса о недопустимости разглашения данных о частной жизни граждан (здесь содержанием следственной тайны становятся личные и семейные тайны). УПК ограничивает возможности следственных органов при вторжении в частную жизнь человека - все эти действия могут осуществляться в четко указанных случаях и только с санкции прокурора. Лица, проводящие следственные действия (в частности, обыск), обязаны принимать меры к тому, чтобы не были оглашены выявленные в ходе этих действий обстоятельства частной жизни лиц, их личная или семейная тайна ([часть 7 статьи 182](#) УПК). В качестве гарантии необходимо рассмотреть и возможность компенсации в случае нарушения данных прав - в таких случаях в соответствии с [Положением](#) о порядке возмещения ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда, проводятся восстановительно-компенсационные меры. Разглашение сведений о частной жизни, личных и семейных тайнах в ряде случаев наказуемо в административном или дисциплинарном порядке.

6. Наибольшие ограничения права на неприкосновенность частной жизни, сохранение личных и семейных тайн допущены при отбывании наказания в виде лишения свободы, а также в уголовном процессе и в оперативно-розыскной деятельности. В исправительно-трудовых учреждениях допускаются так называемые режимные, в том числе личные, обыски (для их проведения не нужны какие-либо конкретные основания), осуществляются цензура корреспонденции, досмотр посылок, бандеролей и передач, а также досмотр вещей и одежды лиц, входящих в исправительно-трудовое учреждение и выходящих из него. В уголовном процессе допускается разглашение сведений о частной жизни граждан при допросе свидетеля (в том числе врача) и потерпевшего, если эти сведения необходимы для установления обстоятельств, подлежащих доказыванию по уголовному делу (однако никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников (см. [комментарий к статье 21](#)

Конституции)). Обстоятельства частной жизни могут быть установлены экспертизой (например, импотенция), освидетельствованием (например, физические дефекты), личным обыском и выемкой в помещениях (дневников, личных бумаг и т.п.), осмотром и выемкой почтово-телеграфной корреспонденции.

7. [Часть 2 статьи 23](#) указывает на недопустимость разглашения информации, которой обмениваются между собой люди. Вся эта информация не подлежит цензуре. Под информацией надо понимать не только переписку, но и телефонные переговоры, почтовые и телеграфные сообщения и всякие иные сведения, как-то: сообщения, переданные по факсу, телексу, радио, через космическую (спутниковую) связь, с использованием других технических каналов связи. В ряде случаев информация, которой обмениваются граждане, не содержит никаких личных и семейных тайн. Тем не менее и она не подлежит разглашению. Гарантии неприкосновенности информации распространяются и на письма, адресованные частному лицу, но направленные по служебному адресу. Однако [статья 23](#) Конституции РФ не имеет отношения к информации служебного характера, адресованной гражданину как должностному или иному официальному лицу (здесь действуют ведомственные правила). Должностные и иные официальные лица (работники почты, телеграфа, оперативные работники, следователи, прокуроры, специалисты и понятые, присутствовавшие при выемке корреспонденции, эксперты, переводчики и др.) несут ответственность за разглашение содержания почтово-телеграфной корреспонденции. Ответственность установлена и за разглашение иной, не прошедшей через почту и телеграф корреспонденции. Субъектом ответственности за это преступление является не только должностное, но и любое другое лицо, к которому попала корреспонденция, например лицо, занимающееся почтово-телеграфной деятельностью в частном порядке.

8. Не относятся к переписке, почтовым и иным сообщениям ([часть 2 статьи 23](#)) почтовые контейнеры, посылки и бандероли, если они представляют лишь материальную ценность. Но поскольку они все же могут содержать информацию о частной жизни граждан в ее вещном или письменном выражении, на них распространяется формулировка [части 1 статьи 23](#) Конституции РФ. [Конституция](#) требует судебного решения для всякого ограничения тайны переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. Это требование распространяется на лиц, ведущих дознание и предварительное следствие, оперативно-розыскную деятельность. Они могут произвести осмотр и выемку почтово-телеграфной корреспонденции и прослушать телефонные переговоры не иначе как на основании судебного решения. Эта норма вступила в силу со дня опубликования новой российской [Конституции](#).

9. Запрет разглашать сведения о частной жизни граждан установлен в [статье 15](#) Федерального закона от 17 июля 1999 г. N 176-ФЗ "О почтовой связи", предусматривающей, что "осмотр и вскрытие почтовых отправлений, осмотр их вложений, а также иные ограничения тайны связи допускаются только на основании судебного решения".

Статья 24

Комментарий к [статье 24](#)

1. Резкое усиление процессов информатизации в обществе, связанные с этим явлением новые возможности и опасности обусловили принятие как в зарубежной, так и в отечественной практике целого ряда новых конституционных норм и конструкций. Примером этого является содержание [статьи 24](#). Норма Конституции сформулирована широко, что обязывает всех соблюдать установленный порядок сбора, хранения, использования и распространения информации о частной жизни лица. Эта обязанность возлагается не только на государственные органы власти и управления, предприятия и организации, но и на коммерческие и общественные организации и предприятия, а также на граждан.

2. [Часть 2 статьи 24](#) возлагает на органы государственной власти и местного самоуправления, на должностных лиц этих органов обязанность обеспечить возможность ознакомления каждого с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы. В развитие Конституции Президент Российской Федерации 31 декабря 1993 г. подписал Указ "О дополнительных гарантиях права граждан на информацию". Согласно [Указу](#)

деятельность государственных органов, организаций и предприятий, общественных объединений, должностных лиц должна осуществляться на принципах информационной открытости, что выражается в доступности для граждан информации, представляющей общественный интерес или затрагивающей их личные интересы, а также в систематическом информировании граждан о предполагаемых или принятых решениях.

Статья 25

Комментарий к [статье 25](#)

1. Правом на охрану жилища обладают лица, являющиеся его собственниками, законными арендаторами или проживающие по договору найма. Причем жилищем признается и место временного пребывания человека, и если в жилище вселяются люди, имеющие на то право, то их действия не являются нарушением неприкосновенности, в том числе не требуют согласия остальных проживающих.

2. Допускается проникновение в жилище против воли проживающих в нем лиц в случаях, указанных федеральным законом, или на основании судебного решения. К таким федеральным законам относятся Уголовно-процессуальный кодекс РФ (обыск, выемка - [статьи 182 - 183 УПК](#)), [Закон РФ от 18 апреля 1991 г. N 1026-1 "О милиции"](#), [Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. N 69-ФЗ "О пожарной безопасности"](#) и др.

Статья 26

Комментарий к [статье 26](#)

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).

2. Комплекс прав, связанных с национальной принадлежностью, отражает специфику многонациональной России. Согласно [статье 26](#) Конституции "каждый вправе определять свою национальную принадлежность". Дополнительной правовой гарантией равноправия независимо от национальности является конституционная [норма](#) о том, что "никто не может быть принужден к определению и указанию своей национальной принадлежности". Ранее имело место обязательное указание своей национальности в определенных документах, что являлось основанием дискриминации. Сейчас практически не допускается постановка вопроса о национальной принадлежности.

3. Право каждого определять и указывать свою национальную принадлежность не означает, что во всех документах, которые касаются этого человека, эта определяемая им национальная принадлежность может быть указана. Это лишь значит, что если в документе, касающемся данного человека, ему предложено указать свою национальность, то он это делает по своему разумению. Более того, в соответствии с той же [статьей](#) он может не указывать своей национальности, даже если документ это требует.

4. Какие сведения о человеке вносятся в документ, диктуется задачами документа и определяется его автором. Например, форма, заполняемая при поселении в гостиницу, не имеет графы "Национальность". Существует множество и иных документов без такой графы. Во всех документах, автором которых является сам гражданин (например, автобиография, любое заявление или петиция и т.д.), он волен указывать свою национальную принадлежность. Это и есть способ реализации его права "определять и указывать свою национальную принадлежность".

5. Право, предусмотренное [частью 2 статьи 26](#), - это неотъемлемое право гражданина РФ. 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.

Статья 27

Комментарий к [статье 27](#)

1. Одним из важнейших прав человека является право на свободу передвижения и поселения (выбор места пребывания и места жительства). Это право гарантировано основными международными документами в области прав человека, участницей которых является и Российская Федерация (Международный [пакт](#) о гражданских и политических правах 1966 г., Европейская [конвенция](#) о правах человека). Положение [Конституции](#) раскрывается в [Законе](#) РФ от 25 июня 1993 г. N 5242-1 "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации".

2. Для России декларация права на свободное передвижение и выбор места жительства имеет огромное значение. Исторически именно право на свободу передвижения и выбор места жительства было наиболее жестко регулируемо государством через институт прописки.

3. Свобода передвижения, выбор места жительства и места пребывания в соответствии с Законом "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации" могут быть ограничены по основаниям, предусмотренным [статьей 8](#): "...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". Список ограничений, приведенный в [Законе](#), является исчерпывающим и не подлежит расширительному толкованию.

4. Согласно [Конституции](#) право на свободу передвижения состоит из двух основных элементов: первое - право для каждого, кто законно находится на территории РФ, свободно передвигаться по ее территории и выбирать место жительства; второе - право выезжать за пределы РФ и право граждан РФ беспрепятственно возвращаться в Россию.

Статья 28

Комментарий к [статье 28](#)

1. Свобода совести и вероисповедания заключается в свободе принятия или непринятия религиозных верований, исповедовать индивидуально, а также совместно с другими лицами любую религию или не исповедовать никакой. Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной.

2. Никто не может быть принужден в выборе религии, смене вероисповедания. Допускается религиозное многообразие. Федеральный [закон](#) от 26 сентября 1997 г. N 125-ФЗ "О свободе совести и о религиозных объединениях" соответствует данной [статье](#) Конституции и гарантирует, что государство (так как РФ - светское государство) гарантирует право каждого на свободу совести и свободу вероисповедания, в том числе право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать и менять, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними. Нарушение данных прав ведет к ответственности, предусмотренной в российском законодательстве.

Статья 29

Комментарий к [статье 29](#)

1. [Статья 29](#) закрепляет право на свободу мысли и слова, получение, производство и распространение информации. Положение данной статьи говорит о Российской Федерации как о государстве демократическом, признающем разнообразие мнений. Тем не менее, пожалуй, данная статья имеет большее число ограничений, чем другие. Это не случайно - свобода мысли и слова не может быть абсолютной. В общих чертах ограничения сформулированы в [статье 55](#) Конституции РФ. Кроме того, [ГК РФ](#), [КоАП РФ](#), [УК РФ](#) предусматривают меры наказания за публичные призывы к национальной вражде, насильственному захвату власти и т.д.

2. Гарантиями осуществления данного права является то, что оно не только декларируется, но и создаются возможности его реализации. [Закон РФ "О средствах массовой информации"](#) предполагает предоставление возможности публично заявить о своем мнении, [Федеральный закон от 13 января 1995 г. N 7-ФЗ "О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации"](#) предполагает гарантии свободы получения информации для каждого. Запрет цензуры означает, что не может быть лиц, надзирающих за работой средств массовой информации, обладающих правом запрещать распространение какой-либо информации.

3. Ограничения существуют только для информации конфиденциальной; для сведений, составляющих государственную тайну, перечень которых определяется федеральным законом. Таким законом в настоящее время является [Закон РФ от 21 июля 1993 г. N 5485-1 "О государственной тайне"](#).

Статья 30

Комментарий к [статье 30](#)

1. Конституционное право каждого 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. Таковы суть и содержание права на свободу объединения или, как принято формулировать в международных документах и зарубежных конституциях, права на свободу ассоциации с другими. Такими объединениями являются добровольные, самоуправляемые, некоммерческие формирования, созданные по инициативе граждан в целях удовлетворения их (духовных, материальных) потребностей. Цель объединения состоит в том, что оно следует удовлетворению интересов личности, входящей в такое объединение. Для создания общественного объединения требуется инициатива не менее трех физических лиц (за исключением политических партий и профсоюзов).

2. Право на объединение является личным, но также и политическим, если речь идет об объединениях политического характера (партия, политические движения и т.д.). Право на объединение предполагает также принцип свободы деятельности общественных объединений и их равноправия. Учредить любое общественное объединение могут граждане, достигшие совершеннолетия. В членстве же молодежных и детских общественных объединений могут состоять лица следующего возрастного критерия: 14 лет (молодежные общественные объединения), 10 лет (детские общественные объединения).

3. [Федеральный закон от 19 мая 1995 г. N 82-ФЗ "Об общественных объединениях"](#) предусматривает пять различных форм организационно-правового функционирования общественных объединений:

- общественная организация - совместная деятельность для защиты общих интересов и уставных целей объединившихся граждан;

- общественное движение - массовое общественное объединение, преследующее социальные, политические и иные общественно полезные цели, поддерживаемые его участниками;

- общественный некоммерческий фонд - формирование имущества на основе добровольных взносов и иных не запрещенных законом поступлений и использование его на общественно полезные цели;

- общественное учреждение - оказание конкретного вида услуг, отвечающих интересам участников;

- орган общественной самодеятельности - его целью является совместное решение социальных проблем, возникающих у граждан по месту жительства, работы или учебы.

Общественные объединения также различаются по территориальной сфере деятельности. В частности, они могут быть: общероссийскими, региональными, межрегиональными и местными. Общероссийским считается объединение, сфера действия которого распространяется на территории более половины субъектов Федерации и имеет там свои структурные подразделения, межрегиональное действует на территории менее половины субъектов Федерации. Региональное действует на территории одного субъекта Российской Федерации, местное же осуществляет свою деятельность в пределах органов местного самоуправления.

4. Среди объединений следует выделить прежде всего политические партии, созданные на основе политических интересов граждан. Целью создания политических партий является их политическая деятельность, участие в избирательных кампаниях, вовлечение непосредственно в решение государственных проблем. Главной из функций партий является информационная - с помощью политических партий до государственных органов доходит информация о проблемах общества. Гражданин может состоять в партии, а также быть беспартийным, что не запрещает законодательство.

5. Право на объединение не является абсолютным и может быть ограничено в случае введения чрезвычайного или военного положения.

Статья 31

Комментарий к [статье 31](#)

1. Граждане вправе проводить собрания, демонстрации и митинги, шествия и пикетирование - как выражение своей социальной и политической активности - при условии, что эти движения будут проводиться мирно, без оружия. Данные мероприятия требуют санкционирования властей в отношении их проведения.

2. Свобода манифестаций как важный элемент правового статуса гражданина представляет собой взаимосвязанное с другими правами, свободами и обязанностями граждан субъективное право, имеющее целью воздействовать на государственные и общественные органы путем согласования и формирования мнения граждан и его выражения по разным вопросам общественной жизни, участия их в управлении жизнью общества и решении конкретных вопросов повседневной жизни.

3. Федеральный [закон](#) от 19 июня 2004 г. N 54-ФЗ "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" устанавливает, что осуществление этих прав не должно нарушать права и свободы других лиц.

4. На период чрезвычайного положения может быть запрещено проведение собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, а также иных массовых мероприятий в соответствии с [ФКЗ](#) от 30 мая 2001 г. N 3-ФКЗ "О чрезвычайном положении".

Статья 32

Комментарий к [статье 32](#)

1. [Статья 32](#) закрепляет право участвовать в управлении делами государства. Это право

адресовано каждому гражданину, а не политически организованной группе граждан, ассоциированных как народ, так как народ не участвует в управлении, а осуществляет власть, является субъектом этой власти. Осуществление данного права граждан выражается в различных формах, как непосредственно (референдум, всенародное голосование), так и через своих представителей.

2. Граждане РФ имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме. Право избирать предоставляется гражданам с 18 лет, в силу которого он может выдвигать кандидатов на те или иные посты в соответствии с действующим законодательством. Лишаются права избрания лица недееспособные и осужденные к лишению свободы по приговору суда, но не ограничиваются в избирательных правах лица, находящиеся под стражей, пока не будет вынесен и не вступит в силу обвинительный приговор суда.

3. Избирательное право подразделяется на активное и пассивное. Активным считается право избирать. Как указывалось выше, возраст гражданина, обладающего таким правом, должен быть 18 лет и старше. Пассивным является право быть избранным в орган государственной власти или орган местного самоуправления. Это право реализуется небольшой частью населения, хотя и принадлежит всем. Пассивное избирательное право наступает в разных возрастах - в зависимости от характера того или иного органа государственной власти или органа местного самоуправления. Так, для избрания на пост Президента РФ необходимо достичь 35 лет, а для избрания в депутаты Государственной Думы - 21 года. Необходимо отметить, что как активное, так и пассивное избирательное право реализуется гражданами абсолютно добровольно. Избирательное право в РФ является всеобщим, равным и прямым, осуществляется при тайном голосовании.

4. Конституция РФ предусмотрела необходимость принятия конституционного закона о референдуме. 28 июня 2004 г. был подписан Федеральный конституционный закон "О референдуме Российской Федерации". Референдум регулируется также Федеральным законом от 12 июня 2002 г. N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации". Референдум выступает в качестве гарантии права граждан участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (часть 1 статьи 32 Конституции Российской Федерации). Проведение референдума предполагает реализацию комплекса конституционных прав и свобод. В целом же можно сказать, что референдум - это институт, относящийся к системе прав и свобод человека и гражданина, и в этом качестве он обладает высокой гуманитарной ценностью. Законодательство о референдуме подтверждает юридический характер данного института, его особое место в системе права среди институтов конституционного права как его подотрасли.

5. Право на участие в референдуме, как и активное избирательное право, является равным и прямым для всех граждан РФ. Никто из них не имеет каких-либо преимуществ перед другими. Гражданин РФ, проживающий за ее пределами, обладает всей полнотой права избирать и права на участие в референдуме РФ. Пребывание гражданина вне места его постоянного или преимущественного проживания во время проведения на этой территории выборов или референдума не может служить основанием для лишения его права на участие в выборах в органы государственной власти субъекта РФ, а также права участвовать в референдуме РФ. Круг лиц, не имеющих права избирать и участвовать в референдуме, один и тот же - это граждане, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Гражданин РФ участвует в референдуме на основе принципа свободы и добровольности. Он сам решает, принять участие в голосовании или нет, сам определяет свою волю при голосовании. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина с целью принудить его к участию или неучастию в выборах и референдуме, а также на его свободное волеизъявление. Законодательство о выборах и референдуме устанавливает гарантии свободного волеизъявления граждан.

6. Часть 3 статьи 32 предусматривает, что не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными. Может быть признан судом недееспособным в порядке, установленном гражданским процессуальным законодательством, гражданин, который вследствие психического расстройства не может понимать значения своих действий или руководить ими. Основанием для лишения гражданина дееспособности является не всякое

психическое расстройство, а только такое, которое лишает его возможности понимать значение своих действий и руководить ими. Оценку здоровья гражданина дает судебно-психиатрическая экспертиза, которая производится на основании [Закона](#) РФ от 2 июля 1992 г. "О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании". Признает гражданина недееспособным только суд. В [пункте 3 статьи 5](#) указанного Закона установлено, что "ограничение прав и свобод лиц, страдающих психическими расстройствами, только на основании психиатрического диагноза, фактов нахождения под диспансерным наблюдением в психиатрическом стационаре либо в психоневрологическом учреждении для социального обеспечения или специального обучения не допускается. Должностные лица, виновные в подобных нарушениях, отвечают в соответствии с законодательством Российской Федерации и субъектов Федерации". Гражданин вправе обжаловать в суд поставленный ему диагноз. Такие случаи в судебной практике встречаются. Тогда назначается повторная экспертиза. В [ГПК](#) подробно урегулирована процедура признания гражданина недееспособным. Дело может быть начато по заявлению членов его семьи, общественных организаций, прокурора, органа опеки и попечительства, психиатрического лечебного учреждения в суде по месту жительства гражданина или по месту нахождения лечебного учреждения, где он пребывает. Судья в порядке подготовки дела к судебному заседанию назначает судебно-психиатрическую экспертизу. В судебном заседании участвуют: сам гражданин, если это возможно по состоянию его здоровья, члены его семьи, прокурор, представитель органа опеки и попечительства.

7. Другой вид ограничений касается лиц, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, вступившему в законную силу. Ограничение не распространяется на лиц, находящихся под стражей, в следственных изоляторах, если в отношении их еще не вынесен приговор суда и они не признаны виновными в том или ином преступлении, влекущем за собой лишение свободы.

8. Федеральный [закон](#) от 27 июля 2004 г. N 79 "О государственной гражданской службе Российской Федерации" определяет, что под государственной гражданской службой понимается профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации (включая нахождение в кадровом резерве и другие случаи). Граждане РФ имеют равный доступ к государственной службе. Это право означает равенство исходных возможностей и отсутствие дискриминации по какому-либо признаку. В [Законе](#) закреплено, что при поступлении на государственную службу, а также при ее прохождении не допускается установление каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений или преимуществ в зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, наличия или отсутствия гражданства субъектов РФ, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, созданным в порядке, предусмотренном [Конституцией](#) РФ и федеральным законом. [Закон](#) также устанавливает, что право поступления на государственную службу имеют граждане РФ не моложе 18 лет, владеющие государственным языком, имеющие профессиональное образование и отвечающие требованиям, установленным законом для государственных служащих.

9. [Статья 16](#) Закона предусматривает, что гражданин не может быть принят на государственную службу и находится на государственной службе в случаях: признания его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу; лишения его права занимать государственные должности государственной службы в течение определенного срока решением суда, вступившим в законную силу; осуждения его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности государственной службы (гражданской службы), по приговору суда, вступившему в законную силу, а также в случае наличия не снятой или не погашенной в установленном федеральным законом порядке судимости; отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности гражданской службы, на замещение

которой претендует гражданин, или по замещаемой гражданским служащим должности гражданской службы связано с использованием таких сведений; наличия заболевания, препятствующего поступлению на гражданскую службу или ее прохождению и подтвержденного заключением медицинского учреждения. Порядок прохождения диспансеризации, перечень таких заболеваний и форма заключения медицинского учреждения устанавливаются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти; близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с гражданским служащим, если замещение должности гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому; выхода из гражданства Российской Федерации или приобретения гражданства другого государства; наличия гражданства другого государства (других государств), если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации; представления подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на гражданскую службу; непредставления установленных настоящим Федеральным законом сведений или представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера; несоблюдение ограничений, нарушение запретов и неисполнение обязанностей, установленных Федеральным [законом "О противодействии коррупции"](#).

10. [Пункт 5 статьи 32](#) устанавливает, что граждане РФ также имеют право на участие в отправлении правосудия. Подробнее данное право раскрывается в Федеральном конституционном [законе](#) от 31 декабря 1996 г. N 1-ФКЗ "О судебной системе Российской Федерации". Граждане могут занимать должность судьи, быть присяжным заседателем, народным заседателем. Более того, согласно [пункту 2 статьи 8](#) Закона участие присяжных, народных и арбитражных заседателей в осуществлении правосудия является гражданским долгом.

Статья 33

Комментарий к [статье 33](#)

1. Обращения граждан имеют значение как способ укрепления связей государственного аппарата с населением, источник информации, который необходим для решения вопросов общественной жизни. Конституционно закрепленное право граждан на коллективные обращения является важным средством защиты прав, свобод граждан. Впервые в Основном Законе это право было закреплено в [Конституции СССР 1977 г.](#), а также в [Конституции РСФСР 1978 г.](#)

2. На законодательном уровне это право закрепляется Федеральным [законом](#) от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращения граждан Российской Федерации". Он предусматривает, что в случае, если в письменном обращении не указаны фамилия гражданина, направившего обращение, и почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ, ответ на обращение не дается. Также может быть оставлено без ответа обращение, в котором содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи. Письменное обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения.

3. Обращения граждан содержат неодинаковую информацию, не совпадают по общественной направленности. Они различаются по своей юридической направленности и влекут разные правовые последствия. Термин "обращение" носит собирательный характер. В обращениях граждан могут содержаться жалоба в связи с тем или иным нарушением их прав, инициативное предложение, заявление и пр. Федеральный [закон "О порядке рассмотрения обращения граждан Российской Федерации"](#) дает определения понятий "жалоба", "предложение", "заявление". Предложение - это рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества. Заявление - просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе

государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц. Жалоба - просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

4. Федеральным [законом](#) от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращения граждан Российской Федерации" закреплено право граждан на коллективные обращения, когда затрагиваются законные интересы группы лиц. Данным [Законом](#) предусмотрено право граждан осуществлять обращения в письменной и устной форме, а за соответствующими лицами закреплена обязанность эти обращения принимать в установленные порядки и сроки. Как уже было указано выше, заявления граждан решаются в срок до одного месяца со дня его поступления, однако в исключительных случаях возможно продление срока рассмотрения обращения, но не более чем на 30 дней и с обязательным уведомлением об этом гражданина, направившего обращение. Обращение направляется непосредственно в тот государственный орган, орган местного самоуправления или тому должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов.

5. В отличие от предложений жалобы подаются в инстанции, вышестоящие по отношению к тем, действия которых обжалуются. [Закон](#) запрещает направлять жалобы граждан тем органам, на действия которых направлена эта жалоба. В случае, если невозможно направление жалобы на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, жалоба возвращается гражданину с разъяснением его права обжаловать соответствующее решение или действие (бездействие) в установленном порядке в суд.

6. Наряду с административным порядком рассмотрения жалоб на незаконные действия должностных лиц и органов государства существует судебный порядок обжалования таких действий. В частности, за гражданами РФ [Закон](#) закрепляет право непосредственного обращения в судебные органы на незаконные действия. Каждый гражданин вправе обратиться с жалобой в суд, если считает, что неправомерными действиями (решениями) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений или должностных лиц нарушены его права и свободы. Судебный порядок рассмотрения петиций регулируется [Законом](#) РФ от 27 апреля 1993 г. N 4866-1 "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан".

7. Что же касается действий, которые могут быть обжалованы в суд, то их перечень закреплен в [статье 2](#) Закона 1993 г. К действиям (решениям) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений и должностных лиц, которые могут быть обжалованы в суд, относятся коллегиальные и единоличные действия (решения), в результате которых:

- 1) нарушены права и свободы гражданина;
- 2) созданы препятствия осуществлению гражданином его прав и свобод;
- 3) незаконно на гражданина возложена какая-либо обязанность или
- 4) он незаконно привлечен к какой-либо ответственности.

Если гражданин не согласен с решением суда, он может обжаловать его в вышестоящую инстанцию.

Статья 34

Комментарий к [статье 34](#)

1. [Статья 34](#) провозглашает и юридически гарантирует свободу использования каждым своих способностей и имущества любым не запрещенным законом способом, т.е. свободу

экономической деятельности. [Статья 34](#) устанавливает, что каждый вправе иметь имущество, каждый вправе использовать свое имущество, никто не может быть лишен своего имущества иначе как по суду и с соблюдением соответствующих правил, и эти нормы распространяются не только на индивидов - физических лиц, но и на юридические лица - организации, закрепляя свободную экономическую деятельность и право частной собственности.

2. Каждый человек может свободно использовать свое имущество и свои личные способности для любой не запрещенной законом экономической деятельности, в том числе и предпринимательской ([часть 1 статьи 34](#)). Под предпринимательской понимается деятельность, направленная на извлечение прибыли; она может осуществляться и с применением наемного труда.

3. Конкуренция - это состязательность предпринимателей на рынках, которая ограничивает возможность каждого отдельного предпринимателя негативно воздействовать на общие условия обращения товаров и услуг и стимулирует производство тех товаров и услуг, которые требуются потребителю. Противоположность конкуренции - монополистическая деятельность, т.е. действия (бездействие) предпринимателей, органов исполнительной власти, направленные на ограничение и устранение конкуренции, повышение цен. Провозглашенное [статьей 34](#) право граждан на свободное предпринимательство и осуществление экономической деятельности гарантируется государственной поддержкой развития конкуренции и пресечением проявлений монополизма. [Конституция](#) запрещает злоупотребление предпринимателем своим доминирующим положением на рынке и применение недозволенных форм и приемов конкуренции.

4. Важная роль здесь отведена Федеральному [закону](#) от 26 июля 2006 г. N 135-ФЗ "О защите конкуренции", [Закону](#) РСФСР от 22 марта 1991 г. "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках". Государственное регулирование деятельности субъектов естественных монополий осуществляется на основе Федерального [закона](#) от 17 августа 1995 г. N 147-ФЗ "О естественных монополиях".

5. Под недобросовестной конкуренцией понимается ведение конкурентной борьбы нечестными и незаконными методами. Существуют различные формы недобросовестной конкуренции, в том числе: распространение одним предпринимателем ложных, неточных или искаженных сведений, способных причинить убытки другому предпринимателю, введение потребителей в заблуждение относительно характера, способа и места изготовления, потребительских свойств и качества товара; некорректное сравнение предпринимателем производимых и реализуемых им товаров с товарами других предпринимателей и т.д.

Основное средство борьбы с недобросовестной конкуренцией - это обращение в антимонопольные органы, которые вправе давать предпринимателям, использующим недозволенные формы конкуренции, предписания о прекращении нарушений, а при невыполнении предписаний - налагать штраф.

Статья 35

Комментарий к [статье 35](#)

1. Важнейшим институтом социально-экономических отношений является закрепленное в [Конституции](#) РФ право частной собственности, неременное условие демократической рыночной экономики. Собственность - это основа подлинной независимости человека и его уверенности в завтрашнем дне. Государство приняло на себя обязанность защищать частную собственность, обеспечивать ее неприкосновенность. Право частной собственности регулируется многими отраслями российского права.

2. [Часть 2 статьи 35](#) раскрывает содержание права частной собственности физических и юридических лиц. Под владением понимается фактическое обладание принадлежащей собственнику вещью (имуществом), так называемое фактическое держание ее в своих руках. 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.

3. **Часть 3 статьи** устанавливает, что никто не может быть лишен имущества без вступившего в законную силу решения суда; отчуждение имущества может быть произведено только в предусмотренных законом случаях. В **статье 235** ГК РФ перечислены такие случаи. Это обращение взыскания на имущество по обязательствам (**статья 237**); отчуждение имущества, которое в силу закона не может принадлежать данному лицу (**статья 238**); отчуждение недвижимого имущества в связи с изъятием участка (**статья 239**); выкуп бесхозно содержимых культурных ценностей, домашних животных (**статьи 240 и 241**); реквизиция (**статья 242**); конфискация (**статья 243**) и др.

4. Под наследованием понимается переход имущества умершего физического лица. ГК РФ содержит специальный **раздел** "Наследственное право", который подробно регламентирует институт наследования и устанавливает ограничения свободы завещания с целью охраны интересов малолетних и нетрудоспособных наследников умершего наследодателя. Так, **статья 1149** предусматривает право на обязательную долю в наследстве. Несовершеннолетние или нетрудоспособные дети наследодателя, его нетрудоспособные родители и супруг, а также нетрудоспособные иждивенцы наследодателя наследуют независимо от содержания завещания не менее половины доли, которая причиталась бы каждому из них при наследовании по закону.

Статья 36

Комментарий к **статье 36**

1. Подробно предоставленное **Конституцией** право граждан и их объединений иметь в частной собственности землю регулируется Земельным **кодексом** РФ от 21 октября 2001 г. В соответствии со **статьей 15** Кодекса собственностью граждан и юридических лиц являются земельные участки, приобретенные гражданами и юридическими лицами по основаниям, предусмотренным законодательством РФ.

2. Земельные участки, отнесенные к землям, изъятым из оборота, не могут предоставляться в частную собственность.

3. Права на землю могут быть ограничены только по основаниям, установленным **Кодексом** и иными федеральными законами. Кодекс в **статье 56** предусматривает, что могут устанавливаться следующие ограничения прав на землю: особые условия использования земельных участков и режим хозяйственной деятельности в охранных, санитарно-защитных зонах; особые условия охраны окружающей среды, в том числе животного и растительного мира, памятников природы, истории и культуры, археологических объектов, сохранения плодородного слоя почвы, естественной среды обитания, путей миграции диких животных; условия начала и завершения застройки или освоения земельного участка в течение установленных сроков по согласованному в установленном порядке проекту, строительства, ремонта или содержания автомобильной дороги (участка автомобильной дороги) при предоставлении прав на земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, и др. Ограничение прав на землю может быть обжаловано лицом, чьи права ограничены, в судебном порядке.

Статья 37

Комментарий к **статье 37**

1. Конституция в **статье 37** провозглашает право на свободный труд, выбор деятельности; право на условия труда, соответствующие санитарно-гигиеническим требованиям; право на решение трудовых споров законными способами, включая право на забастовку. Основой для включения в **Конституцию** РФ положений, закрепляющих право на свободный труд, вознаграждение и гарантии условий труда, стали международные документы. Гарантии данного положения Конституции можно найти и в Гражданском **кодексе** РФ, Трудовом **кодексе** РФ и Арбитражном процессуальном **кодексе** РФ, ответственность за их нарушение предусмотрена в

Уголовном кодексе РФ. Тем не менее положения законодательных актов не всегда соответствуют требованиям международных правоохранительных организаций. Так, требование Всеобщей декларации прав человека об установлении уровня оплаты труда, который бы мог обеспечивать достойное существование человека, для РФ с ее нестабильной экономикой пока невыполнимо.

2. Согласно части 2 статьи 4 Трудового кодекса РФ принудительный труд - это выполнение работы под угрозой применения какого-либо наказания (насильственного воздействия). Также к принудительному труду относятся нарушение установленных сроков выплаты заработной платы или выплата ее не в полном размере; требование работодателем исполнения трудовых обязанностей от работника, если работник не обеспечен средствами коллективной или индивидуальной защиты либо работа угрожает жизни или здоровью работника.

3. В России принудительный труд запрещен, но ранее в социалистическом обществе тунеядство было наказуемым деянием. Сейчас свобода предполагает, что человек вправе не заниматься никаким трудом. Исключениями здесь, конечно, будут случаи, когда в качестве наказания или при прохождении службы человек обязан выполнить определенные работы, такие требования могут возникнуть при работе в чрезвычайных ситуациях и т.д. Тем не менее произвола здесь быть не может - законодательство определяет все случаи ограничения данной свободы.

4. Право на свободу труда неотделимо от права на безопасные условия труда, в качестве их гарантий Россия подписала конвенции Международной организации труда, определяющие требования безопасности и гигиены.

5. Минимальный размер оплаты труда (общепринятая аббревиатура - МРОТ) - законодательно установленный минимум, применяемый для регулирования оплаты труда, а также для определения размеров пособий по временной нетрудоспособности. На данный момент МРОТ устанавливается Федеральным законом от 19 июня 2000 г. N 82-ФЗ "О минимальном размере оплаты труда". МРОТ устанавливается одновременно на всей территории РФ федеральным законом и не может быть ниже размера прожиточного минимума трудоспособного человека (часть 1 статьи 133 ТК РФ).

6. Право на защиту от безработицы закреплено конституционно, политика государства в области занятости предполагает решение этой острой для России проблемы - социальная защита безработных, создание новых рабочих мест и т.д. Правовые, экономические и организационные основы государственной политики содействия занятости населения, в том числе гарантии государства по реализации конституционных прав граждан РФ на труд и социальную защиту от безработицы, определяет Закон РФ от 19 апреля 1991 г. N 1032-1 "О занятости населения в Российской Федерации". Государство проводит политику содействия реализации прав граждан на полную, продуктивную и свободно избранную занятость. В соответствии с данным Законом государственная политика в области содействия занятости населения направлена на:

- развитие трудовых ресурсов, повышение их мобильности, защиту национального рынка труда;

- обеспечение равных возможностей всем гражданам Российской Федерации независимо от национальности, пола, возраста, социального положения, политических убеждений и отношения к религии в реализации права на добровольный труд и свободный выбор занятости;

- создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека;

- поддержку трудовой и предпринимательской инициативы граждан, осуществляемой в рамках законности, содействие развитию их способностей к производительному, творческому труду;

- осуществление мероприятий, способствующих занятости граждан, испытывающих трудности в поиске работы (инвалиды; лица, освобожденные из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы; несовершеннолетние в возрасте от 14 до 18 лет; лица предпенсионного возраста (за два года до наступления возраста, дающего право выхода на

трудовую пенсию по старости, в том числе досрочно назначаемую трудовую пенсию по старости); беженцы и вынужденные переселенцы; граждане, уволенные с военной службы, и члены их семей; одинокие и многодетные родители, воспитывающие несовершеннолетних детей, детей-инвалидов; граждане, подвергшиеся воздействию радиации вследствие чернобыльской и других радиационных аварий и катастроф; граждане в возрасте от 18 до 20 лет из числа выпускников учреждений начального и среднего профессионального образования, ищущие работу впервые);

- предупреждение массовой и сокращение длительной (более одного года) безработицы;

- поощрение работодателей, сохраняющих действующие и создающих новые рабочие места прежде всего для граждан, испытывающих трудности в поиске работы;

- объединение усилий участников рынка труда и согласованность их действий при реализации мероприятий по содействию занятости населения;

- координацию деятельности в области занятости населения с деятельностью по другим направлениям экономической и социальной политики, включая инвестиционно-структурную политику, регулирование роста и распределение доходов, предупреждение инфляции;

- координацию деятельности государственных органов, профессиональных союзов, иных представительных органов работников и работодателей в разработке и реализации мер по обеспечению занятости населения;

- международное сотрудничество в решении проблем занятости населения, включая вопросы, связанные с трудовой деятельностью граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации и иностранных граждан на территории Российской Федерации, соблюдение международных трудовых норм.

7. Индивидуальный трудовой спор - неурегулированные разногласия между работодателем и работником по вопросам применения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, коллективного договора, соглашения, локального нормативного акта, трудового договора (в том числе об установлении или изменении индивидуальных условий труда), о которых заявлено в орган по рассмотрению индивидуальных трудовых споров. Индивидуальным трудовым спором признается спор между работодателем и лицом, ранее состоявшим в трудовых отношениях с этим работодателем, а также лицом, изъявившим желание заключить трудовой договор с работодателем, в случае отказа работодателя от заключения такого договора. Коллективный трудовой спор - неурегулированные разногласия между работниками (их представителями) и работодателями (их представителями) по поводу установления и изменения условий труда (включая заработную плату), заключения, изменения и выполнения коллективных договоров, соглашений, а также в связи с отказом работодателя учесть мнение выборного представительного органа работников при принятии локальных нормативных актов. Порядок рассмотрения споров регулируется [главами 60 и 61 ТК РФ](#).

8. Конституцией в [пункте 4 статьи 37](#) признается право на забастовку как способ разрешения коллективного трудового спора. В соответствии со [статьей 409 ТК РФ](#), если примирительные процедуры не привели к разрешению коллективного трудового спора либо работодатель уклоняется от примирительных процедур, не выполняет соглашение, достигнутое в ходе разрешения коллективного трудового спора, работники или их представители вправе приступить к организации забастовки. Участие в забастовке является добровольным. Никто не может быть принужден к участию или отказу от участия в забастовке. Лица, принуждающие работников к участию или отказу от участия в забастовке, несут дисциплинарную, административную, уголовную ответственность в порядке, установленном настоящим [Кодексом](#), иными федеральными законами. Забастовка - прерогатива работников, представители работодателя не вправе организовывать забастовку и принимать в ней участие. Однако для соблюдения законности должен соблюдаться определенный порядок объявления забастовки и другие предусмотренные законодательством условия. Решение об объявлении забастовки принимается собранием (конференцией) работников организации по предложению представительного органа работников, ранее уполномоченного работниками на разрешение коллективного трудового спора. Собрание

работников считается правомочным, если на нем присутствует не менее двух третей от общего числа работников. Решение считается принятым, если за него проголосовало не менее половины работников, присутствующих на собрании. После пяти календарных дней работы примирительной комиссии может быть однократно объявлена часовая предупредительная забастовка, о которой работодатель должен быть предупрежден в письменной форме не позднее чем за три рабочих дня. При проведении предупредительной забастовки орган, ее возглавляющий, обеспечивает минимум необходимых работ, предусмотренных законом. О начале предстоящей забастовки работодатель должен быть предупрежден в письменной форме не позднее чем за десять календарных дней. Работодатель в свою очередь предупреждает о предстоящей забастовке службу по урегулированию коллективных трудовых споров.

В решении об объявлении забастовки указываются:

- перечень разногласий сторон коллективного трудового спора, являющихся основанием для объявления и проведения забастовки;

- дата и время начала забастовки, ее предполагаемая продолжительность и предполагаемое количество участников;

- наименование органа, возглавляющего забастовку, состав представителей работников, уполномоченных на участие в примирительных процедурах;

- предложения по минимуму необходимых работ (услуг), выполняемому в организации, филиале, представительстве, ином обособленном структурном подразделении в период проведения забастовки.

9. В связи с возможными неблагоприятными последствиями забастовок законодатель подробно регулирует случаи, при которых забастовка не допускается. В соответствии со [статьей 413 ТК РФ](#) признаются незаконными и не допускаются забастовки:

- а) в периоды введения военного или чрезвычайного положения либо особых мер в соответствии с законодательством о чрезвычайном положении; в органах и организациях Вооруженных Сил РФ, других военных, военизированных и иных формированиях и организациях, ведающих вопросами обеспечения обороны страны, безопасности государства, аварийно-спасательных, поисково-спасательных, противопожарных работ, предупреждения или ликвидации стихийных бедствий и чрезвычайных ситуаций; в правоохранительных органах; в организациях, непосредственно обслуживающих особо опасные виды производств или оборудования, на станциях скорой и неотложной медицинской помощи;

- б) в организациях, связанных с обеспечением жизнедеятельности населения (энергообеспечение, отопление и теплоснабжение, водоснабжение, газоснабжение, авиационный, железнодорожный и водный транспорт, связь, больницы), в том случае, если проведение забастовок создает угрозу обороне страны и безопасности государства, жизни и здоровью людей.

Также забастовка при наличии коллективного трудового спора является незаконной, если она была объявлена без учета сроков, процедур и требований, предусмотренных настоящим [Кодексом](#). Решение о признании забастовки незаконной принимается верховными судами республик, краевыми, областными судами, судами городов федерального значения, судами автономной области и автономных округов по заявлению работодателя или прокурора. В случае создания непосредственной угрозы жизни и здоровью людей суд вправе ненадавшуюся забастовку отложить на срок до 30 дней, а начавшуюся - приостановить на тот же срок. В случаях, имеющих особое значение для обеспечения жизненно важных интересов РФ или отдельных ее территорий, Правительство РФ вправе приостановить забастовку до решения вопроса соответствующим судом, но не более чем на десять календарных дней.

10. Каждый имеет право на отдых. Время отдыха - время, в течение которого работник свободен от исполнения трудовых обязанностей и которое он может использовать по своему усмотрению. [ТК РФ](#) относит к видам времени отдыха перерывы в течение рабочего дня,

ежедневный отдых, выходные дни, нерабочие праздничные дни и отпуска. В соответствии с ТК РФ работникам предоставляется перерыв для отдыха и питания продолжительностью не более двух часов. Перерыв не включается в рабочее время. Конкретное время обеденного перерыва (его начало и окончание), а также других перерывов в течение рабочего дня (на обогрев в холодное время года для лиц, работающих на открытом воздухе, перерывы между производственными операциями лицам, занятым на работах с вредными условиями труда, на работе с компьютерной и множительной техникой, для занятия производственной гимнастикой и т.д.) устанавливается в правилах внутреннего трудового распорядка предприятия.

11. Предоставление выходных дней в неделю является обязательным для администрации. Общим выходным днем считается воскресенье. По общему правилу при пятидневной рабочей неделе выходными являются суббота и воскресенье, при шестидневной неделе - воскресенье. При совпадении выходного и праздничного дней выходной день переносится на следующий после праздничного рабочий день. Лицам, работающим в условиях шестидневной рабочей недели или других режимов, при которых субботние дни, совпадающие с праздничными, являются рабочими, перенос выходных дней не производится. Продолжительность еженедельного непрерывного отдыха должна быть не менее сорока двух часов.

12. Всем работникам предоставляются ежегодные отпуска с сохранением места работы (должности) и среднего заработка. Правом на ежегодный оплачиваемый отпуск обладают все лица, работающие по трудовому договору на предприятиях и в организациях, относящихся к любым формам собственности, независимо от степени занятости, места выполнения трудовых обязанностей, занимаемой должности или выполняемой работы, срока трудового договора и формы оплаты труда. Временные и сезонные работники имеют право на оплачиваемый отпуск наравне с другими работниками. Однако в связи с ограничением срока трудового договора этих категорий работников (до 2,4 месяцев - временные, до 6 месяцев - сезонные) практически реализовать свое право на отпуск они не могут. Вместо отпуска они получают денежную компенсацию пропорционально отработанному времени.

Статья 38

Комментарий к [статье 38](#)

1. Как известно, семья - ячейка общества, поэтому социальное здоровье общества определяется по защищенности семьи, прав детей. Защита государством материнства и детства, семьи как конституционный принцип был впервые закреплен в 1977 г. Подтверждение государственной политики в данной области в действующей Конституции РФ соответствует международно-правовым актам ООН по правам человека и свидетельствует о том значении, которое придается в современном социальном обществе семье, женщине-матери, детям. Существует немало гарантий, которые предлагает государство в защиту этих институтов. Это и программы социальной поддержки малоимущих, охрана здоровья, гарантированная Конституцией РФ, и т.д. Юридическая поддержка этих прав осуществляется законодательно. Семейный кодекс РФ регулирует условия создания семьи и расторжения брака, правовую защиту семьи от произвольного вмешательства, алиментные отношения, вопросы содержания и воспитания детей, оставшихся без родителей. Гарантии прав и свобод семьи лежат не только в отрасли семейного права - так, трудовое законодательство регулирует условия труда беременных женщин, несовершеннолетних.

2. Особая забота государства о материнстве и детстве также проявляется в ТК РФ, в котором отдельно предусмотрены особенности регулирования труда женщин и лиц с семейными обязательствами. Для таких лиц предусматриваются различные гарантии и льготы. В частности, ограничивается применение труда женщин на тяжелых работах и работах с вредными и опасными условиями труда, а также на подземных работах, за исключением нефизических работ или работ по санитарному и бытовому обслуживанию. Запрещается применение труда женщин на работах, связанных с подъемом и перемещением вручную тяжестей, превышающих предельно допустимые для них нормы. Беременным женщинам в соответствии с медицинским заключением и по их заявлению снижаются нормы выработки, нормы обслуживания либо эти женщины переводятся на

другую работу, исключаящую воздействие неблагоприятных производственных факторов, с сохранением среднего заработка по прежней работе. Женщинам по их заявлению и в соответствии с медицинским заключением предоставляются отпуска по беременности и родам продолжительностью 70 (в случае многоплодной беременности - 84) календарных дней до родов и 70 (в случае осложненных родов - 86, при рождении двух или более детей - 110) календарных дней после родов с выплатой пособия по государственному социальному страхованию в установленном законом размере. По заявлению женщины ей предоставляется отпуск по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет. Порядок и сроки выплаты пособия по государственному социальному страхованию в период указанного отпуска определяются федеральным законом. Отпуска по уходу за ребенком могут быть использованы полностью или по частям также отцом ребенка, бабушкой, дедом, другим родственником или опекуном, фактически осуществляющим уход за ребенком. Запрещается направление в служебные командировки, привлечение к сверхурочной работе, работе в ночное время, выходные и нерабочие праздничные дни беременных женщин. Направление в служебные командировки, привлечение к сверхурочной работе, работе в ночное время, выходные и нерабочие праздничные дни женщин, имеющих детей в возрасте до трех лет, допускаются только с их письменного согласия и при условии, что это не запрещено им медицинскими рекомендациями. При этом женщины, имеющие детей в возрасте до трех лет, должны быть ознакомлены в письменной форме со своим правом отказаться от направления в служебную командировку, привлечения к сверхурочной работе, работе в ночное время, выходные и нерабочие праздничные дни. Для беременных женщин предусматривается защита от расторжения трудового договора по инициативе работодателя. В соответствии со [статьей 261 ТК РФ](#) такое расторжение договора беременными женщинами не допускается, за исключением случаев ликвидации организации. В случае истечения срочного трудового договора в период беременности женщины работодатель обязан по ее заявлению продлить срок трудового договора до наступления у нее права на отпуск по беременности и родам.

3. Российское государство уделяет внимание обеспечению прав ребенка в РФ. В соответствии с Федеральным [законом](#) от 24 июля 1998 г. N 124-ФЗ "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации" органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, должностные лица указанных органов в соответствии со своей компетенцией содействуют ребенку в реализации и защите его прав и законных интересов с учетом возраста ребенка и в пределах установленного законодательством РФ объема дееспособности ребенка посредством принятия соответствующих нормативных правовых актов, проведения методической, информационной и иной работы с ребенком по разъяснению его прав и обязанностей, порядка защиты прав, установленных законодательством РФ, а также посредством поощрения исполнения ребенком обязанностей, поддержки практики правоприменения в области защиты прав и законных интересов ребенка. Родители ребенка (лица, их заменяющие) содействуют ему в осуществлении самостоятельных действий, направленных на реализацию и защиту его прав и законных интересов, с учетом возраста ребенка и в пределах установленного законодательством РФ объема дееспособности ребенка. Педагогические, медицинские, социальные работники, психологи и другие специалисты, которые в соответствии с законодательством РФ несут ответственность за работу по воспитанию, образованию, охране здоровья, социальной защите и социальному обслуживанию ребенка, по поручению органов опеки и попечительства и других компетентных органов могут участвовать в мероприятиях по обеспечению защиты прав и законных интересов ребенка в органах образования, здравоохранения, труда и социального развития, правоохранительных и других органах, занимающихся защитой прав ребенка. Дети, находящиеся в соответствующем образовательном учреждении, специальном учебно-воспитательном учреждении, учреждении здравоохранения, учреждении социального обслуживания или ином учреждении, в котором осуществляются уход за ними, образовательный и воспитательный процессы, их защита или лечение, имеют право на периодическую оценку соответствия предоставляемых им услуг государственным минимальным социальным стандартам основных показателей качества жизни детей. Данная оценка проводится уполномоченным органом исполнительной власти, органом местного самоуправления на основании обращений детей и их законных представителей в порядке, установленном законодательством РФ. Должностные лица указанных учреждений обязаны устранить выявленные нарушения и информировать об этом соответствующий уполномоченный орган в сроки, предусмотренные соответствующими нормативными актами об оценке предоставляемых детям услуг в области

образования, воспитания, лечения, социальных и иных услуг. Неисполнение должностными лицами предписаний об устранении нарушений влечет за собой административную ответственность.

4. Права и обязанности родителей подробно регулируются Семейным кодексом РФ. [Статья 63](#) Кодекса предусматривает права и обязанности родителей по воспитанию и образованию детей. [Статья 64](#) определяет права и обязанности родителей по защите прав и интересов детей.

Забота о детях является не только правом, но и обязанностью родителей. [Статья 156](#) УК РФ предусматривает, что за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего родителем или иным лицом, на которое возложены эти обязанности, если это деяние соединено с жестоким обращением с несовершеннолетним, родители могут быть привлечены к уголовной ответственности.

5. Закон также обязывает детей заботиться о своих родителях и оказывать им помощь, а если они нетрудоспособны и нуждаются - содержать их. При отказе в материальном обеспечении родителей необходимые средства (алименты) взыскиваются с трудоспособных совершеннолетних детей по суду, при злостном уклонении от уплаты алиментов они могут быть привлечены к уголовной ответственности ([статья 157](#) УК). Размер участия каждого из детей в содержании родителей определяется судом исходя из материального и семейного положения родителей и детей и других заслуживающих внимания интересов сторон в твердой денежной сумме, выплачиваемой ежемесячно.

Статья 39

Комментарий к [статье 39](#)

1. Содержание данной [статьи](#) конкретизирует конституционное положение о том, что Россия - социальное государство. Социальное обеспечение - это участие общества в содержании тех своих членов, которые из-за нетрудоспособности либо некоторых других, не зависящих от них причин не имеют достаточных средств к существованию.

2. [Часть 1 статьи 39](#) перечисляет основания социального обеспечения. Это и определенные возрастные периоды в жизни человека, и состояние здоровья либо трудоспособности (болезнь, инвалидность), и выполнение либо невозможность дальнейшего выполнения семейных обязанностей (воспитание детей, потеря кормильца). Данный перечень не является исчерпывающим, поскольку социальное обеспечение может предоставляться и в иных случаях, установленных законом. К ним, в частности, относятся пребывание в отпусках по беременности и родам и по уходу за ребенком в возрасте до полутора лет, приобретение статуса безработного и др.

3. Пенсионное законодательство России состоит в основном из двух законов - Федерального [закона](#) от 17 декабря 2001 г. N 173-ФЗ "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" и Федерального [закона](#) от 15 декабря 2001 г. N 166-ФЗ "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации". В соответствии с Федеральным [законом](#) "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации" пенсия по государственному пенсионному обеспечению - ежемесячная государственная денежная выплата, право на получение которой определяется в соответствии с условиями и нормами, установленными настоящим Федеральным законом, и которая предоставляется гражданам в целях компенсации им заработка (дохода), утраченного в связи с прекращением государственной службы при достижении установленной законом выслуги при выходе на трудовую пенсию по старости (инвалидности); либо в целях компенсации вреда, нанесенного здоровью граждан при прохождении военной службы, в результате радиационных или техногенных катастроф, в случае наступления инвалидности или потери кормильца, при достижении установленного законом возраста; либо нетрудоспособным гражданам в целях предоставления им средств к существованию.

Право на пенсию по государственному пенсионному обеспечению имеют:

1) федеральные государственные служащие;

- 2) военнослужащие;
- 3) участники Великой Отечественной войны;
- 4) граждане, награжденные знаком "Жителю блокадного Ленинграда";
- 5) граждане, пострадавшие в результате радиационных или техногенных катастроф;
- 6) нетрудоспособные граждане.

Гражданам, имеющим одновременно право на различные пенсии в соответствии с законодательством Российской Федерации, устанавливается одна пенсия по их выбору, если иное не предусмотрено федеральным законом. Право на одновременное получение двух пенсий предоставляется только в случаях, прямо предусмотренных законом.

Данный [Закон](#) содержит перечень видов пенсий по государственному пенсионному обеспечению: пенсия за выслугу лет; пенсия по старости; пенсия по инвалидности; социальная пенсия.

4. [Закон](#) "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" дал определение трудовым пенсиям. Трудовая пенсия - это ежемесячная денежная выплата в целях компенсации гражданам заработной платы или иного дохода, которые получали застрахованные лица перед установлением им трудовой пенсии либо утратили нетрудоспособные члены семьи застрахованных лиц в связи со смертью этих лиц, право на которую определяется в соответствии с условиями и нормами, установленными законом. Закон в [статье 7](#) установил общие условия назначения трудовой пенсии по старости. Право на трудовую пенсию по старости имеют мужчины, достигшие возраста 60 лет, и женщины, достигшие возраста 55 лет. Трудовая пенсия по старости назначается при наличии не менее пяти лет страхового стажа. Страховой стаж - это учитываемая при определении права на трудовую пенсию суммарная продолжительность периодов работы и иной деятельности, в течение которых уплачивались страховые взносы в Пенсионный фонд РФ, а также иных периодов, засчитываемых в страховой стаж.

5. 11 августа 1995 г. был принят Федеральный [закон](#) N 135-ФЗ "О благотворительной деятельности и благотворительных организациях". Одной из целей благотворительной деятельности является социальная поддержка и защита граждан, включая улучшение материального положения малообеспеченных, социальную реабилитацию безработных инвалидов и иных лиц, которые в силу своих физических или интеллектуальных особенностей, иных обстоятельств не способны самостоятельно реализовывать свои права и законные интересы.

Статья 40

Комментарий к [статье 40](#)

1. Право на жилище - это право пользоваться жилищем на законных основаниях, регулируемое федеральным законодательством ([Жилищный кодекс](#), [ГК](#) и т.д.). Предполагается система мер, способствующих обеспечению жильем граждан из муниципального и государственного фонда, проведению кредитно-финансовой политики и т.д.

2. Однако строительство жилых помещений должно осуществляться не только государством, но и индивидуально самими гражданами и создаваемыми ими кооперативами. Согласно этой [статье](#) органы государственной власти и местного самоуправления должны поощрять жилищное строительство. Поощряется кооперативное и индивидуальное жилищное строительство, развита широкая система ссуд на это, не облагаемых налогами.

3. Жилищным [кодексом](#) РФ предусмотрено предоставление жилого помещения по договору социального найма из государственного или муниципального жилищного фонда малоимущим гражданам, признанным нуждающимися в жилых помещениях.

Комментарий к [статье 41](#)

1. Данная [статья](#) Конституции перекликается со многими рассмотренными ранее - об охране труда, охране материнства и детства. Международное право четко закрепило требования и нормы, регулирующие гарантии по охране здоровья. Право это предоставляется людям независимо от гражданства, пола, расы, социальных, религиозных и иных различий. Под охраной здоровья понимается совокупность мер политического, экономического, правового, социального, медицинского, санитарно-гигиенического характера. Медицинская помощь включает профилактическую, лечебную, диагностическую, реабилитационную, зубопротезную помощь. Право на охрану здоровья состоит в возможности получить бесплатную медицинскую помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения. Право на бесплатную медицинскую помощь принадлежит гражданам России и гарантируется наличием системы социального страхования ([Закон РФ "О медицинском страховании граждан в Российской Федерации" 1991 г.](#)).

2. Конституция указывает в [части 2 статьи 41](#) на обязанность государства финансировать федеральные программы охраны и укрепления здоровья населения, необходимость принятия мер по развитию государственной, муниципальной и частной систем здравоохранения.

3. [Основы законодательства](#) Российской Федерации об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г. устанавливают, что граждане имеют право на регулярное получение достоверной и своевременной информации о факторах, способствующих сохранению здоровья или оказывающих на него вредное влияние, включая информацию о санитарно-эпидемиологическом благополучии района проживания, рациональных нормах питания, о продукции, работах, услугах, их соответствии санитарным нормам и правилам, о других факторах. Эта информация предоставляется местной администрацией через средства массовой информации или непосредственно гражданам по их запросам в порядке, устанавливаемом Правительством РФ.

4. Гарантиями медицинской помощи в соответствии с [Основами законодательства](#) об охране здоровья граждан являются: первичная медико-санитарная помощь, скорая медицинская помощь, специализированная медицинская помощь, медико-социальная помощь гражданам, страдающим социально значимыми заболеваниями, медико-социальная помощь гражданам, страдающим заболеваниями, представляющими опасность для окружающих. Первичная медико-санитарная помощь является основным, доступным и бесплатным для каждого гражданина видом медицинского обслуживания и включает: лечение наиболее распространенных болезней, а также травм, отравлений и других неотложных состояний; проведение санитарно-гигиенических и противоэпидемических мероприятий, медицинской профилактики важнейших заболеваний; санитарно-гигиеническое образование; проведение мер по охране семьи, материнства, отцовства и детства, других мероприятий, связанных с оказанием медико-санитарной помощи гражданам по месту жительства. Первичная медико-санитарная помощь обеспечивается учреждениями муниципальной системы здравоохранения и санитарно-эпидемиологической службы. В оказании первичной медико-санитарной помощи могут также участвовать учреждения государственной и частной систем здравоохранения на основе договоров со страховыми медицинскими организациями.

5. Скорая медицинская помощь оказывается гражданам при состояниях, требующих срочного медицинского вмешательства (при несчастных случаях, травмах, отравлениях и других состояниях и заболеваниях), осуществляется безотлагательно лечебно-профилактическими учреждениями независимо от территориальной, ведомственной подчиненности и формы собственности медицинскими работниками, а также лицами, обязанными ее оказывать в виде первой помощи по закону или по специальному правилу. Скорая медицинская помощь оказывается специальной службой скорой медицинской помощи государственной или муниципальной системы здравоохранения в порядке, установленном Министерством здравоохранения РФ. Скорая медицинская помощь гражданам Российской Федерации и иным лицам, находящимся на ее территории, оказывается бесплатно за счет средств бюджетов всех уровней. При угрозе жизни гражданина медицинские работники имеют право использовать

бесплатно любой имеющийся вид транспорта для перевозки гражданина в ближайшее лечебно-профилактическое учреждение. В случае отказа должностного лица или владельца транспортного средства выполнить законное требование медицинского работника о предоставлении транспорта для перевозки пострадавшего они несут ответственность, установленную законодательством РФ.

6. Специализированная медицинская помощь оказывается гражданам при заболеваниях, требующих специальных методов диагностики, лечения и использования сложных медицинских технологий. Специализированная медицинская помощь оказывается врачами-специалистами в лечебно-профилактических учреждениях, получивших лицензию на медицинскую деятельность.

7. Учитывая практику прошлых лет, Конституция особо оговаривает, что сокрытие фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, влечет за собой ответственность в соответствии с федеральным законом. Это является важной гарантией защиты здоровья человека, поскольку распространение заведомо недостоверных или ложных сведений о состоянии окружающей среды, эпидемиях, катастрофах и т.д. может привести к ужасному результату. Эта ответственность установлена УК РФ (статья 237).

Статья 42

Комментарий к статье 42

1. Право каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии - так называемое экологическое право. Федеральный закон от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" определяет благоприятную окружающую среду как окружающую среду, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов. В соответствии с Законом окружающая среда - совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов.

2. Закон также развивает положение Конституции, закрепляя право каждого гражданина на благоприятную окружающую среду, на ее защиту от негативного воздействия, вызванного хозяйственной и иной деятельностью, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера, на достоверную информацию о состоянии окружающей среды и на возмещение вреда окружающей среде. Граждане имеют право обращаться в органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления и иные организации с жалобами, заявлениями и предложениями по вопросам, касающимся охраны окружающей среды, негативного воздействия на окружающую среду, и получать своевременные и обоснованные ответы; предъявлять в суд иски о возмещении вреда окружающей среде.

Статья 43

Комментарий к статье 43

1. Право на образование - одно из наиболее существенных конституционных социальных прав человека; оно создает предпосылку для развития как личности, так и общества. В настоящее время в демократических государствах право на образование в широком смысле включает обычно целый комплекс прав: право на получение бесплатного начального или среднего образования в государственных и муниципальных школах и некоторых других образовательных учреждениях; общедоступность образования; право на выбор родителями формы обучения (религиозное, светское) для своего ребенка; свобода преподавания; право на учреждение частных учебных заведений. Основные положения этих прав базируются на статье 26 Всеобщей декларации прав человека.

2. Конституционные гарантии общедоступности и бесплатности дошкольного, основного школьного и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях, обязательность основного общего образования закреплены в Законе РФ от 10 июля 1992 г. N 3266-1 "Об образовании", нормами международного права. Все ограничения в осуществлении этого права могут быть установлены только законом.

Под образованием в данном [Законе](#) понимается целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства, сопровождающийся констатацией достижения гражданином (обучающимся) установленных государством образовательных уровней (образовательных цензов). Под получением гражданином (обучающимся) образования понимается достижение и подтверждение им определенного образовательного ценза, которое удостоверяется соответствующим документом.

3. Государственная политика в области образования основана на определенных принципах: гуманистический характер образования, приоритет общечеловеческих ценностей, жизни и здоровья человека, свободного развития личности; единство федерального культурного и образовательного пространства, защита и развитие системой образования национальных культур, региональных культурных традиций и особенностей в условиях многонационального государства; общедоступность образования, адаптивность системы образования к уровням и особенностям развития и подготовки обучающихся, воспитанников; светский характер образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях; свобода и плюрализм в образовании; демократический, государственно-общественный характер управления образованием; автономность образовательных учреждений.

4. [Законом](#) РФ "Об образовании" закреплены государственные гарантии прав граждан РФ в области образования. Гражданам РФ 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. Государство 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 федеральных государственных образовательных стандартов, федеральных государственных требований и устанавливаемых образовательных стандартов и требований, если образование данного уровня гражданин получает впервые. В целях реализации права на образование граждан, нуждающихся в социальной поддержке, государство полностью или частично несет расходы на их содержание в период получения ими образования. Категории граждан, которым предоставляется данная поддержка, порядок и размеры ее предоставления 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. Государство создает гражданам с ограниченными возможностями здоровья, то есть имеющим недостатки в физическом и (или) психическом развитии (далее - с ограниченными возможностями здоровья), 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 т.ч. посредством предоставления им специальных государственных стипендий, включая стипендии для обучения за рубежом. Критерии и порядок предоставления таких стипендий устанавливаются Правительством РФ.

5. В [части 5 статьи 27](#) Закона РФ "Об образовании" перечисляются образовательные уровни (образовательные цензы). Ими являются:

- 1) основное общее образование;
- 2) среднее (полное) общее образование;

- 3) начальное профессиональное образование;
- 4) среднее профессиональное образование;
- 5) высшее профессиональное образование - бакалавриат;
- 6) высшее профессиональное образование - подготовка специалиста или магистратура;
- 7) послевузовское профессиональное образование.

6. Основное общее образование обязательно для всех. Семейный кодекс в [статье 63](#) устанавливает обязанность родителей обеспечить получение детьми основного общего образования. Родители с учетом мнения детей имеют право выбора образовательного учреждения и формы обучения детей до получения детьми основного общего образования. Совершеннолетние граждане РФ имеют право на самостоятельный выбор образовательного учреждения и формы получения образования.

7. [Статья 7](#) Закона "Об образовании" закрепляет, что в Российской Федерации устанавливаются федеральные государственные образовательные стандарты, представляющие собой совокупность требований, обязательных при реализации основных образовательных программ начального общего, основного общего, среднего (полного) общего, начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования образовательными учреждениями, имеющими государственную аккредитацию. При реализации образовательных программ для обучающихся с отклонениями в развитии могут быть установлены специальные государственные образовательные стандарты. Государственные образовательные стандарты разрабатываются на конкурсной основе и уточняются на той же основе не реже одного раза в десять лет. Конкурс объявляется Правительством РФ. Государственные образовательные стандарты являются основой объективной оценки уровня образования и квалификации выпускников независимо от форм получения образования.

Статья 44

Комментарий к [статье 44](#)

1. Свобода творчества - право человека заниматься любой творческой деятельностью, выражать себя как на профессиональном, так и на любительском уровне. Демократизм этого права проявляется в недопустимости цензуры, более того, любое воспрепятствование проявлению творчества наказуемо в соответствии с российским законодательством.

2. Права и свободы человека в области культуры подробно регулируются также [Основами законодательства](#) Российской Федерации о культуре от 9 октября 1992 г. с последующими изменениями и дополнениями. В соответствии с ними культурная деятельность является неотъемлемым правом каждого гражданина независимо от национального и социального происхождения, языка, пола, политических, религиозных и иных убеждений, места жительства, имущественного положения, образования, профессии или других обстоятельств. Права человека в области культурной деятельности приоритетны по отношению к правам в этой области государства и любых его структур, общественных и национальных движений, политических партий, этнических общностей, этноконфессиональных групп и религиозных организаций, профессиональных и иных объединений. Каждый человек имеет право на все виды творческой деятельности в соответствии со своими интересами и способностями. Право человека заниматься творческой деятельностью может осуществляться как на профессиональной, так и на непрофессиональной (любительской) основе. Профессиональный и непрофессиональный творческий работник равноправны в области авторского права и смежных прав, права на интеллектуальную собственность, охрану секретов мастерства, свободу распоряжения результатами своего труда, поддержку государства.

3. Каждый человек имеет право на приобщение к культурным ценностям, на доступ к государственным библиотечным, музейным, архивным фондам, иным собраниям во всех областях

культурной деятельности. Ограничения доступности культурных ценностей по соображениям секретности или особого режима пользования устанавливаются законодательством РФ. Каждый человек без ограничения возраста имеет право на гуманитарное и художественное образование, на выбор его форм и способов в соответствии с законодательством РФ об образовании. Каждый человек имеет право собственности в области культуры. Право собственности распространяется на имеющие историко-культурное значение предметы, коллекции и собрания, здания и сооружения, организации, учреждения, предприятия и иные объекты.

4. Граждане имеют право создавать организации, учреждения и предприятия по производству, тиражированию и распространению культурных ценностей, благ, посредничеству в области культурной деятельности в порядке, определяемом законодательством РФ. Граждане имеют право создавать ассоциации, творческие союзы, гильдии или иные культурные объединения в порядке, определяемом законодательством об общественных объединениях.

5. Граждане имеют право вывозить за границу с целью экспонирования, иных форм публичного представления, а также с целью продажи результаты своей творческой деятельности, осуществлять культурную деятельность в зарубежных странах, создавать организации культуры на территории других государств, если последнее не противоречит законодательству этих государств.

6. Конституция РФ не просто дает свободу творческому проявлению личности, но и охраняет права на его результаты, устанавливая, что интеллектуальная собственность охраняется законом. Часть 4 Гражданского кодекса подробно регулирует вопросы, связанные с реализацией и защитой прав на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации. Результатами интеллектуальной деятельности и приравненными к ним средствами индивидуализации юридических лиц, товаров, работ, услуг и предприятий, которым предоставляется правовая охрана (интеллектуальной собственностью), являются: произведения науки, литературы и искусства; программы для электронных вычислительных машин (программы для ЭВМ); базы данных; исполнения; фонограммы; сообщение в эфир или по кабелю радио- или телепередач (вещание организаций эфирного или кабельного вещания); изобретения; полезные модели; промышленные образцы; селекционные достижения; топологии интегральных микросхем; секреты производства (ноу-хау); фирменные наименования; товарные знаки и знаки обслуживания; наименования мест происхождения товаров; коммерческие обозначения.

7. Автором результата интеллектуальной деятельности признается гражданин, творческим трудом которого создан такой результат. Право авторства, право на имя и иные личные неимущественные права автора неотчуждаемы и непередаваемы. Отказ от этих прав ничтожен. Авторство и имя автора охраняются бессрочно. После смерти автора защиту его авторства и имени может осуществлять любое заинтересованное лицо. Права на результат интеллектуальной деятельности, созданный совместным творческим трудом двух и более граждан (соавторство), принадлежат соавторам совместно.

Автору произведения принадлежат следующие права: исключительное право на произведение; право авторства; право автора на имя; право на неприкосновенность произведения; право на обнародование произведения.

Объектами авторских прав являются произведения науки, литературы и искусства независимо от достоинств и назначения произведения, а также от способа его выражения: литературные произведения; драматические и музыкально-драматические произведения, сценарные произведения; хореографические произведения и пантомимы; музыкальные произведения с текстом или без текста; аудиовизуальные произведения; произведения живописи, скульптуры, графики, дизайна, графические рассказы, комиксы и другие произведения изобразительного искусства; произведения декоративно-прикладного и сценографического искусства; произведения архитектуры, градостроительства и садово-паркового искусства, в том числе в виде проектов, чертежей, изображений и макетов; фотографические произведения и произведения, полученные способами, аналогичными фотографии; географические, геологические и другие карты, планы, эскизы и пластические произведения, относящиеся к географии, топографии и к другим наукам; другие произведения. К объектам авторских прав также относятся

программы для ЭВМ, которые охраняются как литературные произведения. К объектам авторских прав также относятся: производные произведения, то есть произведения, представляющие собой переработку другого произведения; составные произведения, то есть произведения, представляющие собой по подбору или расположению материалов результат творческого труда.

Не являются объектами авторских прав: официальные документы государственных органов и органов местного самоуправления муниципальных образований, в том числе законы, другие нормативные акты, судебные решения, иные материалы законодательного, административного и судебного характера, официальные документы международных организаций, а также их официальные переводы; государственные символы и знаки (флаги, гербы, ордена, денежные знаки и тому подобное), а также символы и знаки муниципальных образований; произведения народного творчества (фольклор), не имеющие конкретных авторов; сообщения о событиях и фактах, имеющие исключительно информационный характер (сообщения о новостях дня, программы телепередач, расписания движения транспортных средств и тому подобное).

Авторские права распространяются как на обнародованные, так и на необнародованные произведения, выраженные в какой-либо объективной форме, в том числе в письменной, устной форме (в виде публичного произнесения, публичного исполнения и иной подобной форме), в форме изображения, в форме звуко- или видеозаписи, в объемно-пространственной форме. Для возникновения, осуществления и защиты авторских прав не требуется регистрация произведения или соблюдение каких-либо иных формальностей.

8. [Часть 2 статьи 44](#) предусматривает право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры - государство ответственно перед гражданами за обеспечение условий для общедоступности культурной деятельности. Государство осуществляет финансирование культурных программ, мероприятий по поддержанию исторических памятников в надлежащем состоянии. Кроме того, праву на пользование достижениями культуры сопутствует обязанность граждан соблюдать правила их охраны и нести ответственность в случае их порчи.

Статья 45

Комментарий к [статье 45](#)

1. Начиная со [статьи 45](#) Конституции РФ и практически до конца [главы 2](#) закреплены положения, фиксирующие принципы и нормы защиты различных категорий людей. В [части 1 статьи 45](#) закреплена норма, обобщающая различные виды государственной поддержки прав и свобод и правила их восстановления в случае нарушения последних. В осуществлении этого конституционного положения задействованы все органы государства и некоторые общественные структуры.

2. [Часть 2 статьи 45](#) признает право каждого защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом. По смыслу статьи гражданин может использовать для защиты своих прав и свобод свои конституционные права и свободы согласно [статьям 31, 33, 35, 36, 46, 47 - 54](#). Он может использовать все виды обжалования, обращаться в суд, к общественности, использовать средства массовой информации, создать комитет в свою защиту, провести пикетирование.

3. В [статье 12](#) ГК РФ названо одиннадцать способов защиты гражданских прав: признание права; восстановление положения, существовавшего до нарушения права, и пресечение действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения; признание оспоримой сделки недействительной и применение последствий ее недействительности, применение последствий недействительности ничтожной сделки; признание недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления; самозащита права; присуждение к исполнению обязанности в натуре; возмещение убытков; взыскание неустойки; компенсация морального вреда; прекращение или изменение правоотношения; неприменение судом акта государственного органа или органа местного самоуправления, противоречащего закону; иные способы, предусмотренные законом. Среди названных в [статье](#) можно выделить: способы, применение которых возможно лишь судом (признание оспоримой сделки недействительной, признание недействительным акта

государственного органа и т.д.); способы, которые могут быть использованы стороной правоотношения как с помощью суда, так и самостоятельно (возмещение убытков, взыскание неустойки и др.); самозащиту, защиту гражданских прав без участия суда. Ряд перечисленных в [статье](#) способов может быть применен не только судом, но и государственными органами, которые в случаях, предусмотренных законом, осуществляют защиту гражданских прав в административном порядке. Например, антимонопольные органы при совершении действий, запрещенных в [статьях 10 и 11](#) Закона о защите конкуренции, и нарушении тем самым прав граждан и юридических лиц вправе возбудить дело по заявлениям заинтересованных лиц или по собственной инициативе.

4. [Статья 14](#) ГК РФ допускает самозащиту гражданских прав. Способы самозащиты должны быть соразмерны нарушению и не выходить за пределы действий, необходимых для его пресечения. Для этого способа защиты характерно то, что субъект гражданского права защищает себя собственными действиями. По сравнению с другими средствами защиты это защита без обращения в суд или иной орган, осуществляющий защиту гражданских прав. Допускается использование данного способа при наличии в совокупности трех условий: а) нарушения права или возможности (опасности) его нарушения; б) необходимости пресечения (предупреждения) нарушения; в) применения мер, соответствующих характеру и содержанию правонарушения. Этим условиям отвечает защита прав и интересов собственными силами при захвате имущества и иных противоправных действиях нарушителя. Действия обладателя права в защиту личных и имущественных прав не признаются противоправными, если они совершены в состоянии необходимой обороны. Согласно Уголовному кодексу ([статья 37](#)) необходимая оборона - это защита личности и прав обороняющегося от общественно опасных посягательств. Наличие в законе нормы о необходимой обороне содействует предотвращению насильственных посягательств: лицо, намеревающееся совершить преступление, знает, что оно может встретить активное противодействие и что закон считает это противодействие, равно как и причинение вреда нападающему, правомерным. Необходимая оборона есть право гражданина на отражение общественно опасного посягательства. В соответствии со [статьей 1066](#) ГК вред, причиненный при самозащите в состоянии необходимой обороны без превышения ее пределов, не подлежит возмещению. Возможно применение мер самозащиты и в состоянии крайней необходимости, которую [статья 1067](#) ГК трактует как опасность, угрожающую самому обладателю прав или другим лицам, если эта опасность при данных обстоятельствах не могла быть устранена иными средствами. Такие действия, как и действия в состоянии необходимой обороны, ГК не признает противоправными. Однако если в состоянии крайней необходимости причинен вред, то он, как правило, подлежит возмещению. Самозащитой действия в состоянии крайней необходимости могут признаваться, если ценность защищенных прав превышает причиненный вред. Например, огнестрельное ранение похитителя фруктов в саду едва ли может рассматриваться как действие, соразмерное нарушению. Судебная практика не признает самозащиту правомерной, если она явно не соответствует способу и характеру нарушения и причиненный (возможный) вред является более значительным, чем предотвращенный.

Статья 46

Комментарий к [статье 46](#)

1. Положение [части 1 статьи 46](#) устанавливает, что каждому гарантируется защита его прав и свобод в судебном порядке. Всеобщая декларация прав человека установила: "Каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случае нарушения его основных прав, предоставленных ему конституцией и законом". Право на судебную защиту закрепляется также в [статье 14](#) Международного пакта о гражданских и политических правах и [части 1 статьи 6](#) Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Практика применения Европейской конвенции свидетельствует о том, что право на судебную защиту распространяется на все процессуальные действия, подразумевающие применение публичного права, если они имеют решающее значение для гражданских прав и обязанностей.

2. Надежным и активным инструментом реализации права на судебную защиту стал [Закон](#)

РФ от 27 апреля 1993 г. N 4866-1 "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан". С принятием его наблюдается постоянное увеличение поступления в суды дел о нарушении прав и свобод граждан. Этот Закон снял препоны, установленные ранее действовавшим Законом и в ряде случаев мешавшие гражданам обратиться в суд. Стало возможным обжаловать действия и решения представительных органов, общественных организаций и других общественных объединений, а также воинских должностных лиц и органов военного управления. В Законе установлено, что могут быть обжалованы в суд коллегиальные и единоличные действия (решения), в результате которых нарушены права и свободы граждан, созданы препятствия к осуществлению гражданином его прав и свобод; незаконно на гражданина возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности. В полном соответствии с содержанием статьи 46 Конституции определено, что гражданин вправе подать жалобу, если приведенные последствия наступили в результате бездействия указанных в Законе органов и лиц. В Законе предусмотрены нормы о праве каждого получить и обязанности должностных лиц, государственных служащих предоставить возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и свободы человека и гражданина, если нет установленных федеральным законом ограничений на информацию, содержащуюся в этих документах и материалах. Это согласуется и прямо вытекает из содержания части 2 статьи 24 Конституции РФ.

3. В соответствии с Законом гражданин вправе обратиться с жалобой на действия (решения), нарушающие его права и свободы, либо непосредственно в суд, либо к вышестоящему в порядке подчиненности государственному органу, органу местного самоуправления, учреждению, предприятию или объединению, общественному объединению, должностному лицу. Вышестоящие в порядке подчиненности орган, объединение, должностное лицо обязаны рассмотреть жалобу в месячный срок. Если гражданину в удовлетворении жалобы отказано или он не получил ответа в течение месяца со дня ее подачи, он вправе обратиться с жалобой в суд. Жалоба может быть подана гражданином, права которого нарушены, или его представителем, а также по просьбе гражданина надлежаще уполномоченным представителем общественной организации, трудового коллектива. Жалоба подается по усмотрению гражданина либо в суд по месту его жительства, либо в суд по месту нахождения органа, объединения, должностного лица. Военнослужащий вправе в порядке, предусмотренном настоящей статьей, обратиться в военный суд с жалобой на действия (решения) органов военного управления и воинских должностных лиц, нарушающие его права и свободы. Приняв жалобу к рассмотрению, суд по просьбе гражданина или по своей инициативе вправе приостановить исполнение обжалуемого действия (решения). Подача жалобы оплачивается государственной пошлиной в установленном размере. Суд может освободить гражданина от уплаты пошлины или уменьшить ее размер. Для обращения в суд с жалобой устанавливаются следующие сроки: три месяца со дня, когда гражданину стало известно о нарушении его права; один месяц со дня получения гражданином письменного уведомления об отказе вышестоящего органа, объединения, должностного лица в удовлетворении жалобы или со дня истечения месячного срока после подачи жалобы, если гражданином не был получен на нее письменный ответ. Пропущенный по уважительной причине срок подачи жалобы может быть восстановлен судом.

4. Часть 2 статьи 46 Конституции гарантирует обжалование в суд любых решений, а также действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц. Вместе с тем с учетом положения части 1 статьи 46, которое гарантирует каждому судебную защиту его прав и свобод, следует полагать, что и часть 2 статьи 46 гарантирует каждому право обжалования в суд любых решений (действий), которые, по мнению лиц, подающих жалобу, затрагивают (нарушают) их права и свободы.

5. В соответствии с частью 3 статьи 46 Конституции РФ каждому предоставляется возможность в случаях, предусмотренных международными договорами РФ, обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты. В частности, граждане РФ имеют право обращаться в Европейский суд по правам человека, образованный в соответствии с Протоколом N 11 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Это право может осуществиться посредством подачи жалобы любым гражданином. Жалоба в европейской

традиции имеет один аспект, который не знаком россиянину. Жалоба - это сигнал возникновения нарушения прав и свобод человека, а не только "обращение", как было принято в советском законодательстве, в государственный или иной орган с просьбой принять меры по устранению допущенных правонарушений. Предусмотрено, что жалоба не подлежит рассмотрению, если она анонимна, либо аналогична жалобе, которую уже рассмотрели, или она является предметом другой процедуры международного разбирательства или урегулирования, также если признано, что гражданин злоупотребил правом подачи жалобы в Европейский суд по правам человека. Суд примет жалобу от гражданина лишь на нарушение тех прав и свобод, которые содержатся в [Конвенции](#). Это перечень традиционных гражданских и политических прав. К ним относятся права на жизнь, свободу от пыток, свободу от рабства, личную свободу, законное судопроизводство, частную жизнь, свободу мысли, свободу выражения, свободу ассоциаций и на создание семьи.

Статья 47

Комментарий к [статье 47](#)

1. Подсудность - распределение между судами дел, подлежащих рассмотрению по первой инстанции, т.е. установление конкретного суда, который должен разрешить данное дело. В судебном процессе различают два вида подсудности: родовую (предметную) и территориальную (местную). Родовая подсудность означает отнесение дела к ведению того или иного звена судебной системы в зависимости от характера гражданского дела. Территориальная подсудность разграничивает компетенцию между однородными судами, т.е. различными судами одного и того же звена судебной системы. Подсудность устанавливается соответствующими процессуальными кодексами: [ГПК РФ](#), [АПК РФ](#), [УПК РФ](#), [КоАП РФ](#).

2. Особенностью суда присяжных является раздельное сосуществование в нем "судей права" (профессиональных юристов) и "судей факта" (жюри присяжных заседателей). Преимущество суда присяжных в его большей коллегиальности, гарантии независимости присяжных, в привнесении в правосудие житейского здравого смысла и народного правосознания. Суд присяжных в настоящее время действует лишь в некоторых регионах России, а потому носит характер альтернативного производства, т.е. обвиняемый может выбрать общий порядок рассмотрения дела, а может выбрать суд присяжных. Выбор суда присяжных носит сугубо добровольный порядок.

Статья 48

Комментарий к [статье 48](#)

1. Квалифицированная юридическая помощь в РФ оказывается адвокатурой на основании Федерального [закона](#) от 31 мая 2002 г. N 63-ФЗ "Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации".

2. При оказании бесплатной юридической помощи оплата труда адвоката по защите лиц, освобожденных от оплаты полностью или частично органами дознания, предварительного следствия или судом, расходы на оплату его труда компенсируются за счет средств федерального бюджета ([статья 50 УПК](#)).

3. [Статья 49 УПК](#) конкретизирует положение [части 2 статьи 48](#) Конституции, определяя момент допуска защитника к участию в уголовном деле. Допуск возможен с момента вынесения постановления о привлечении лица в качестве обвиняемого; с момента возбуждения уголовного дела; с момента фактического задержания лица, подозреваемого в совершении преступления, и применения к нему меры пресечения в виде заключения под стражу; с момента объявления лицу, подозреваемому в совершении преступления, постановления о назначении судебно-психиатрической экспертизы; с момента начала осуществления иных мер процессуального принуждения или иных процессуальных действий, затрагивающих права и свободы лица, подозреваемого в совершении преступления.

Статья 49

Комментарий к [статье 49](#)

1. [Часть 1 статьи 49](#) Конституции закрепляет важное положение - презумпцию невиновности. Презумпция невиновности выражает собой объективное правовое положение обвиняемого, а не личное мнение того или иного лица, ведущего производство по делу. Следователь, который формулирует обвинение, предъявляет его обвиняемому, составляет обвинительное заключение, и прокурор, который утверждает это заключение и приходит в суд поддерживать обвинение, конечно же, считают обвиняемого виновным, убеждены в этом, иначе они не поступали бы таким образом. Обвиняемого невиновным считает закон, который возможность признания его виновным связывает с обязательным проведением судебного разбирательства. И только тогда, когда такое разбирательство по делу состоялось и вступил в законную силу вынесенный судом обвинительный приговор, государство принимает на себя ответственность за правильность признания подсудимого виновным и его осуждения.

2. [Часть 2 статьи](#) устанавливает, что бремя доказывания вины обвиняемого лежит на государственных органах, выдвинувших обвинение.

3. Все сомнения в доказанности обвинения, которые не представляется возможным устранить, разрешаются в пользу обвиняемого. Это может влечь за собой прекращение дела, изменение объема обвинения, изменение квалификации содеянного.

Статья 50

Комментарий к [статье 50](#)

1. [Часть 1 статьи 50](#) Конституции запрещает повторное осуждение за одно и то же преступление. То же положение закреплено в [части 2 статьи 6](#) УК РФ. Это, казалось бы, очевидное требование соблюдалось в истории уголовного права далеко не всегда. Так, в нашей стране в конце 40-х годов, когда стали истекать десятилетние сроки лишения свободы у лиц, осужденных в 1937 - 1938 гг. за политические ("контрреволюционные") преступления, многие из них были осуждены вторично на длительные сроки по прежним обвинениям.

2. Для того чтобы исключить повторное осуждение российского гражданина за преступление, совершенное им вне пределов РФ, УК допускает привлечение такого лица к уголовной ответственности лишь в случае, если оно не было осуждено за это преступление в иностранном государстве ([статья 12](#) УК).

3. Не является повторным привлечением к уголовной ответственности вторичное рассмотрение дела судом в случае отмены приговора. Если по первому отмененному приговору осужденный уже отбыл какую-то часть наказания, она обязательно засчитывается в срок наказания по окончательному приговору (так же как и время содержания под стражей при предварительном рассмотрении дела).

4. Доказательствами по уголовному делу являются любые фактические данные, на основе которых в определенном законом порядке орган дознания, следователь и суд устанавливают наличие или отсутствие общественно опасного деяния, виновность лица, совершившего это деяние, и иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела. [Статья 75](#) УПК РФ устанавливает, что являются недопустимыми доказательства, полученные с нарушением требований УПК. Недопустимые доказательства не имеют юридической силы и не могут быть положены в основу обвинения. К недопустимым доказательствам относятся: показания подозреваемого, обвиняемого, данные в ходе досудебного производства по уголовному делу в отсутствие защитника, включая случаи отказа от защитника, и не подтвержденные подозреваемым, обвиняемым в суде; показания потерпевшего, свидетеля, основанные на догадке, предположении, слухе, а также показания свидетеля, который не может указать источник своей осведомленности; иные доказательства, полученные с нарушением требований настоящего УПК.

5. Право осужденного, предусмотренное [частью 3 статьи 50](#), означает, что любой приговор суда по уголовному делу, рассмотренному по первой или апелляционной инстанции до вступления его в законную силу, может быть обжалован в апелляционном или кассационном порядке самим осужденным, его защитником и законным представителем.

6. [Статья 85](#) УК РФ устанавливает, что помилование осуществляется Президентом РФ в отношении индивидуально-определенного лица. Актом помилования лицо, осужденное за преступление, может быть освобождено от дальнейшего отбывания наказания либо назначенное ему наказание может быть сокращено или заменено более мягким видом наказания. С лица, отбывшего наказание, актом помилования может быть снята судимость.

Статья 51

Комментарий к [статье 51](#)

1. [Часть 4 статьи 5](#) УПК установила круг лиц, относящихся к близким родственникам, - это супруг, супруга, родители, дети, усыновители, усыновленные, родные братья и родные сестры, дедушка, бабушка, внуки.

2. Вправе отказаться от дачи свидетельских показаний также депутат Федерального Собрания РФ, но только об обстоятельствах, которые стали ему известны в связи с депутатской деятельностью. Согласно Федеральному [закону](#) от 26 сентября 1997 г. N 125-ФЗ "О свободе совести и религиозных объединений" тайна исповеди охраняется законом: священнослужитель не может быть привлечен к ответственности за отказ от дачи показаний по обстоятельствам, которые стали ему известны из исповеди.

Статья 52

Комментарий к [статье 52](#)

Под потерпевшими от преступлений и злоупотреблений властью понимаются лица, которым индивидуальными или коллективными действиями был причинен вред, включая телесные повреждения, моральный ущерб, психические страдания, материальный ущерб или существенное ущемление основных прав в результате нарушений уголовного закона. Подробное регулирование правового положения потерпевшего регулируется [УПК РФ. Статья 42](#) УПК содержит подробный перечень прав потерпевшего и предусматривает, что потерпевшему обеспечивается возмещение имущественного вреда, причиненного преступлением, а также расходов, понесенных в связи с его участием в ходе предварительного расследования и в суде, включая расходы на представителя. По иску потерпевшего о возмещении в денежном выражении причиненного ему морального вреда размер возмещения определяется судом при рассмотрении уголовного дела или в порядке гражданского судопроизводства.

Статья 53

Комментарий к [статье 53](#)

1. Норма, содержащаяся в [статье 53](#), 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.

2. В [статье](#) закреплен общий принцип имущественной ответственности за вред, причиненный гражданам в результате незаконных действий органов государственной власти и их должностных лиц.

Статья 54

Комментарий к статье 54

Статья 10 УК РФ закрепляет, что 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. Уголовный закон, устанавливающий преступность деяния, усиливающий наказание или иным образом ухудшающий положение лица, обратной силы не имеет. Если новый уголовный закон смягчает наказание за деяние, которое отбывается лицом, то это наказание подлежит сокращению в пределах, предусмотренных новым уголовным законом.

Статья 55

Комментарий к статье 55

1. Общепризнанными правами и свободами человека и гражданина являются права, закрепленные в универсальных международных актах. Так, в статье 30 Всеобщей декларации прав человека, **статья 5** Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и **статья 5** Международного пакта о гражданских и политических правах утверждается открытость перечня прав и свобод человека и гражданина, возможность присоединения новых прав к уже провозглашенным. Ссылка на отсутствие в **Конституции** РФ того или иного права, утвержденного законодательством или указанного в международных договорах, ратифицированных Государственной Думой, юридически недействительна.

2. **Часть 2 статьи 55** запрещает принятие законов, отменяющих или умаляющих права и свободы человека и гражданина.

3. **Часть 3 статьи 55** предусматривает исключения из правила, закрепленного в **части 2**. В отдельных случаях и только федеральным законом права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены, но лишь в тех целях, которые перечислены в **статье**.

Статья 56

Комментарий к статье 56

1. Федеральным законом, регулирующим чрезвычайное положение в РФ, является Федеральный конституционный **закон** от 30 мая 2001 г. "О чрезвычайном положении". Введение чрезвычайного положения сопровождается установлением особого правового режима, практическая реализация которого позволяет быстрее нормализовать обстановку, восстановить законность и правопорядок.

2. Правовой режим чрезвычайного положения заключается в расширении круга обязанностей и пределов компетенции существующих органов государственной власти и управления по охране общественного порядка и нормализации обстановки либо возложении этих обязанностей и предоставленных прав на специально создаваемые для этого органы, а также в усилении ответственности граждан и должностных лиц за неисполнение обязанностей, которые возлагаются на них с введением чрезвычайного положения. При этом отступления от существующего правового режима допускаются лишь в определенных рамках, не противоречащих международно-правовым актам, а также вытекающих из сущности и назначения чрезвычайного положения. Так, в соответствии с **Международным пактом** о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. введение чрезвычайного положения не может служить основанием для каких-либо отступлений от закрепленных в **Пакте** права на жизнь, запрета пыток или жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, запрета рабства, лишения человека свободы на том основании, что он не в состоянии выполнить какое-либо договорное обязательство. Даже во время чрезвычайного положения в государстве никто не может быть признан виновным в совершении уголовного преступления, которое согласно действовавшему в момент его совершения внутригосударственному законодательству или по

международному праву не являлось уголовным преступлением. Каждый человек, где бы он ни находился, имеет право на признание его правосубъектности. Сохраняется право на свободу мысли, совести и религии.

3. [Часть 3 статьи 56](#) закрепляет исчерпывающий перечень прав, которые не могут быть ограничены чрезвычайным положением, и статьи Конституции, в которых они закреплены.

Статья 57

Комментарий к [статье 57](#)

1. [Статья 57](#) закрепляет конституционную обязанность каждого платить законно установленные налоги и сборы. Определение "каждый" распространяет данную обязанность как на граждан РФ, так и на иностранных граждан и лиц без гражданства, являющихся налогоплательщиками. Вопросы налогообложения в РФ регулируются Налоговым [кодексом](#) РФ 1998 г. Субъекты РФ и органы местного самоуправления могут принимать свои законы и нормативные акты о местных налогах и сборах, которые не должны противоречить [Кодексу](#).

2. Законодательство о налогах и сборах основывается на признании всеобщности и равенства налогообложения. При установлении налогов учитывается фактическая способность налогоплательщика к уплате налога. Налоги и сборы не могут иметь дискриминационный характер и различно применяться исходя из социальных, расовых, национальных, религиозных и иных подобных критериев ([статья 3](#) Налогового кодекса).

Статья 58

Комментарий к [статье 58](#)

Конституционную обязанность граждан сохранять окружающую среду и природу, бережно относиться к природным богатствам можно рассматривать как моральную и правовую. Это положение конкретизировано в рамках землепользования (Земельный [кодекс](#) РФ 2001 г.), водопользования (Водный [кодекс](#) РФ 2006 г.), пользования лесным фондом (Лесной [кодекс](#) РФ 2006 г.), в Федеральном [законе](#) от 24 апреля 1995 г. N 52-ФЗ "О животном мире" и т.д.

Статья 59

Комментарий к [статье 59](#)

1. Под защитой Отечества следует прежде всего понимать оборону страны, охрану ее суверенитета и безопасности, обеспечение целостности и неприкосновенности ее территории.

Термины "долг" и "обязанность" являются близкими по значению. Первый из них обозначает, что требования [Конституции](#) РФ носят не только юридический, но и глубоко нравственный характер, т.е. подчеркивается моральная обязанность перед Родиной, перед народом, перед своими близкими. В термин "обязанность" вкладывается юридический смысл: обязанность подкрепляется не только моральными требованиями, но и правовыми средствами в виде юридической ответственности за ее неисполнение или ненадлежащее исполнение.

2. Порядок военной службы регулируется Федеральным [законом](#) от 28 марта 1998 г. N 53-ФЗ "О воинской обязанности и военной службе". На военную службу призываются граждане мужского пола от 18 до 27 лет, состоящие на воинском учете и не пребывающие в запасе; граждане в возрасте от 18 до 27 лет, окончившие высшие учебные заведения и зачисленные в запас с присвоением воинского звания. Срок службы для военнослужащих составляет 12 месяцев, для военнослужащих, имеющих воинское звание офицера, - 24 месяца.

3. Порядок прохождения альтернативной службы регулируется Федеральным [законом](#) от 25 июля 2002 г. "Об альтернативной гражданской службе", вступившим в силу с 1 января 2004 г. Закон был принят в целях реализации конституционного права граждан РФ на замену военной

службы альтернативной гражданской службой в случае, если несение военной службы противоречит их убеждениям или вероисповеданию.

Статья 60

Комментарий к [статье 60](#)

1. Положение [статьи 60](#) о возможности самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности соответствует положению действующего гражданского законодательства о наступлении гражданского совершеннолетия по достижении 18-летнего возраста. С этого момента гражданин становится полностью дееспособным ([статья 21](#) Гражданского кодекса), т.е. способным своими действиями приобретать гражданские права и создавать для себя гражданские обязанности. ГК РФ установлен ряд исключений из этого правила. До достижения 18 лет дееспособность в полном объеме наступает в следующих случаях: вступления несовершеннолетнего гражданина в брак (со времени вступления в брак - [пункт 2 статьи 21](#) ГК); эмансипации (со времени вынесения решения органа опеки или попечительства либо вступления в законную силу решения суда - [пункт 1 статьи 27](#) ГК). Дееспособный гражданин может самостоятельно осуществлять следующие права: заключать договоры, распоряжаться собственностью, выдавать доверенности, совершать иные юридические действия, что обеспечивает ему возможность принимать активное участие в общественной жизни. С 18 лет гражданин также несет самостоятельную ответственность за свои действия. Дееспособность нельзя рассматривать как естественное свойство человека. Она предоставляется гражданам законом и является юридической категорией. Поэтому в отношении дееспособности закон устанавливает ее неотчуждаемость и невозможность ограничения по воле гражданина. Что касается возможности принудительного ограничения дееспособности, то согласно [части 1 статьи 22](#) ГК РФ никто не может быть ограничен в дееспособности иначе как в случаях и в порядке, которые предусмотрены законом.

2. Возраст гражданского совершеннолетия может не совпадать с возможностью осуществлять политические права, которые приобретаются на основании других статей [Конституции](#) и избирательных законов. Например, депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин РФ по достижении им 21 года.

Статья 61

Комментарий к [статье 61](#)

1. Демократический принцип, провозглашенный в действующей [Конституции](#), является своеобразной гарантией свободного использования российским гражданином его прав и свобод - "гражданин Российской Федерации не может быть выслан за пределы Российской Федерации или выдан другому государству". Хотя принудительная высылка российских граждан за пределы России как мера наказания не предусмотрена действующим Уголовным [кодексом](#), в практике иногда наблюдались случаи принудительной высылки российских граждан за пределы России. Так, был выслан, например, писатель Александр Исаевич Солженицын. Отсутствие в ранее действовавшей [Конституции](#) прямого запрета высылки давало властям возможность действовать произвольно. Правило, прямо запрещающее высылку российских граждан за пределы России, полностью соответствует статье 13 Всеобщей декларации прав человека, провозглашающей право каждого человека покидать любую страну и возвращаться в свою страну ([часть 2 статьи 27](#)). Под выдачей (экстрадицией) понимается передача преступника государством, на территории которого он находится, другому государству в целях привлечения его там к уголовной ответственности или для приведения в исполнение вынесенного там приговора. Вопрос о выдаче российского гражданина возникает обычно в случаях, когда такой гражданин, совершив преступление за границей, возвращается на родину. Ранее действовавшая [Конституция](#) тоже запрещала выдачу российских граждан, однако допускала исключение, если они установлены законом или международным договором, но в настоящей [Конституции](#) никаких исключений не предусматривается: российские граждане никогда не должны выдаваться другому государству. Закона, допускающего выдачу российских граждан, о котором упоминала ранее действовавшая

[Конституция](#), не было принято, и международные договоры, заключенные Россией, выдачу другому государству российских граждан не предусматривают. Так, все двусторонние договоры России о правовой помощи содержат правило о том, что выдача не имеет места, если человек, которого просят выдать, является гражданином запрашиваемого государства. Аналогичную норму содержит [Конвенция](#) стран СНГ о правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам от 22 января 1993 г.

2. Правило [Конституции](#) о запрещении выдачи российских граждан направлено на защиту прав, что, однако, не означает освобождение от уголовной ответственности. За совершенные за границей преступления российский гражданин будет отвечать в России по российским законам. Согласно договорам РФ о правовой помощи каждое из договаривающихся государств обязалось по требованию другого государства осуществлять в соответствии со своим законодательством уголовное преследование против своих граждан, подозреваемых в том, что они совершили преступления на территории запрашивающего государства. Компетентные органы России обязаны возбуждать уголовное преследование против российских граждан, подозреваемых в совершении преступления, например, в Венгрии, Греции, Польше, Румынии, Финляндии.

3. [Часть 2 статьи 61](#) закрепила принцип защиты и покровительства российских граждан за пределами РФ. Этот принцип имеет особое значение в связи с остро стоящей проблемой правового положения российских граждан, проживающих за границей. Это относится и к государствам - бывшим республикам СССР. Нуждаются в защите и российские граждане, выезжающие за границу на время - в командировки, по контрактам, по частным делам и т.п. Государственные органы, дипломатические представительства и консульские учреждения РФ, их должностные лица обязаны: во-первых, содействовать тому, чтобы российским гражданам была обеспечена возможность в полном объеме пользоваться всеми правами, установленными законодательством государства их пребывания, международными договорами Российской Федерации, международными обычаями; во-вторых, защищать их права и охраняемые законом интересы; в-третьих, при необходимости принимать меры для восстановления нарушенных прав российских граждан ([статья 7](#) Закона от 31 мая 2002 г. "О гражданстве Российской Федерации").

4. Функции дипломатических представительств РФ определяются Венской конвенцией о дипломатических сношениях 1961 г., а функции консульских учреждений - Венской конвенцией о консульских сношениях 1963 г. Действует также Консульский [устав](#) 1976 г. Россией заключены и многочисленные двусторонние консульские договоры и конвенции.

К функциям дипломатического представительства относятся, в частности, защита интересов аккредитующего государства и его граждан в пределах, допускаемых международным правом. Посольство может консультировать своих граждан по возникающим у них вопросам, делать запросы по поводу защиты интересов граждан, заявлять протесты и делать представления властям страны пребывания. Консул ведет учет постоянно и временно пребывающих в его консульском округе российских граждан, имеет право производить усыновление детей, состоящих в гражданстве России и проживающих вне ее пределов, принимает меры к установлению опеки и попечительства над находящимися в его округе несовершеннолетними российскими гражданами, к охране имущества, оставшегося после смерти российского гражданина, и т.д. Консул следит, чтобы в отношении арестованного по подозрению в совершении преступления или отбывающего наказание в виде лишения свободы российского гражданина соблюдались законы государства пребывания и международные договоры, заключенные Россией с этим государством; обязан посещать российских граждан, находящихся в местах заключения. Он вправе представлять российских граждан в судах и других учреждениях страны пребывания. Консул выдает российским гражданам заграничные паспорта, а также выдает, продлевает и погашает визы на выезд в Россию.

5. Если меры, принятые дипломатическими представительствами или консульскими учреждениями, не приводят к положительным результатам, для защиты интересов своих граждан Российской Федерацией могут быть предприняты и иные вытекающие из международного права шаги.

Комментарий к статье 62

1. [Часть 1 статьи 62](#) предусматривает возможность граждан РФ иметь двойное гражданство. Случаи двойного гражданства возникают из-за применения государствами разных принципов при решении вопросов приобретения гражданства. Ребенок может приобрести гражданство, например, при различном гражданстве родителей или в результате усыновления иностранным гражданином, женщина - при выходе замуж за иностранца, если по законам его государства жена должна "следовать гражданству своего мужа". Российский гражданин может одновременно иметь и гражданство иностранного государства, но допускается это только в одном из следующих случаев:

- если такую возможность предусматривает федеральный закон;
- если это предусмотрено международным договором Российской Федерации.

Упоминание в [Конституции](#) федерального закона означает, что решение вопросов двойного гражданства в других законодательных актах недопустимо. Российскому гражданину может быть разрешено по его ходатайству иметь одновременно гражданство другого государства, с которым имеется соответствующий международный договор. Как видно, к предусмотренному [Конституцией](#) обязательному условию - наличие международного договора - [Закон](#) о гражданстве других возможностей признания гражданства не допускает. Международный договор, о котором упоминается в [части 1 статьи 62](#), должен прямо предусматривать права граждан договаривающихся государств иметь одновременно гражданство обоих этих государств.

2. Признание в соответствии с [Конституцией](#) двойного гражданства российских граждан лишь в указанных, строго ограниченных случаях означает, что общий принцип, по которому за лицом, состоящим в гражданстве, не признается принадлежность к гражданству другого государства, продолжает действовать. Отсюда практически вытекает, что гражданин иностранного государства при приобретении российского гражданства может сохранить гражданство этой страны (обязательного отказа от иностранного гражданства, как это предписывалось в прежнем [Законе](#) о гражданстве, при приеме в российское гражданство не требуется). Но в России в соответствии с нашим законодательством он будет рассматриваться только как российский гражданин. Двойное гражданство будет за ним признано в России, лишь если с иностранным государством, гражданином которого он является, имеется на этот счет международный договор.

3. Наличие у гражданина РФ гражданства иностранного государства может создать определенные трудности, поскольку обладатель двух гражданств оказывается связанным с двумя государствами и должен подчиняться законам обоих. Это касается, например, военной службы. Факт двойного гражданства не умаляет прав и свобод российского гражданина и не освобождает его от обязанностей, вытекающих из российского законодательства. Однако допускается, что федеральным законом или международным договором РФ может быть предусмотрено то или иное ограничение в правах или освобождение от обязанностей, вытекающих из факта двойного гражданства. Все это соответствует международной практике, и согласно Конвенции о некоторых вопросах, относящихся к коллизии законов о гражданстве 1930 г., лицо, обладающее двумя гражданствами, может рассматриваться каждым из государств, гражданином которого он является, как его гражданин.

4. Двойное гражданство проверяется компетентными органами. В связи со скандалом вокруг назначения заместителем Секретаря Совета Безопасности РФ Б.А. Березовского и его двойного гражданства Государственная Дума Федерального Собрания РФ постановила поручить Министерству внутренних дел РФ проверить наличие двойного гражданства у граждан РФ, занимающих государственные должности; дать согласие на проверку наличия двойного гражданства у депутатов Государственной Думы, предложить Министерству внутренних дел РФ сообщить о результатах проверки в Государственную Думу до 1 апреля 1997 г.

5. Распоряжения о двойном гражданстве принимает Президент РФ, и если разрешение получено, то гражданин РФ, имеющий также иное гражданство, не может быть на этом основании ограничен в правах, уклоняться от выполнения обязанностей или освобождаться от

ответственности, вытекающих из гражданства РФ.

6. В [части 3 статьи 62](#) Конституции определено правовое положение в России иностранных граждан и лиц без гражданства. Определение иностранных граждан дано в [статье 2](#) Федерального закона от 25 июля 2002 г. N 115-ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации", в которой указано, что иностранный гражданин - это физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства. К таким доказательствам относятся национальные паспорта или заменяющие их документы.

7. Лица без гражданства - это такие лица, которые, не являясь российскими гражданами, не имеют доказательства своей принадлежности и к гражданству другого государства. Исходя из [статьи 15](#) Всеобщей декларации прав человека, провозгласившей права каждого на гражданство, Российское государство стремится к устранению и предотвращению случаев проживания на ее территории лиц без гражданства. В полном соответствии с общепризнанными нормами международного права [Конституция](#) закрепляет приравнение иностранных граждан и лиц без гражданства в отношении их прав и обязанностей к российским гражданам, т.е. устанавливает для этих лиц национальный режим. Этот режим предоставлялся им в нашей стране законодательством и ранее. Принцип приравнивания действует в полной мере, если федеральным законом или международным договором РФ не установлено иное. Отклонения от национального режима в сторону ограничения прав или, наоборот, расширения по сравнению с правами российских граждан согласно [Конституции](#) могут быть установлены только федеральным законом или международным договором. Введение особых правил для иностранных граждан в каких-либо других актах неправомерно.

8. Иностраный гражданин, подчиняясь на территории РФ законам нашей страны, продолжает сохранять правовую связь и с собственным государством, имеет определенные права и обязанности как его гражданин. Поэтому на него не возлагаются некоторые обязанности российских граждан (например, обязанность несения военной службы) и не предоставляются отдельные права, принадлежащие в силу их характера исключительно российским гражданам (например, право быть избранным или назначенным на определенные должности - судьи, прокурора, нотариуса и т.д., право участвовать в референдумах и т.п.). Ряд специальных правил для иностранных граждан установлен в упомянутом [Законе](#) о правовом положении иностранных граждан, в частности в отношении их трудовой деятельности, социального обеспечения, пребывания на территории нашей страны, административной и уголовной ответственности.

9. Специальные правила российского законодательства установлены для отдельных групп находящихся в России иностранных граждан: дипломатов, пользующихся дипломатическим иммунитетом, консулов, членов экипажей иностранных кораблей и самолетов и т.п. [Конституция](#) не связывает применение к иностранным гражданам национального режима с принципом взаимности, он предоставляется в России независимо от того, пользуются ли таким режимом в соответствующем иностранном государстве иностранцы, а значит, и российские граждане. В то же время, если ограничения прав и свобод в иностранном государстве касаются только российских граждан, в отличие от других иностранцев, т.е. носят дискриминационный характер, Правительством Российской Федерации может быть установлен акт реторсии. Реторсия - ответное ограничение, устанавливаемое Правительством Российской Федерации в отношении имущественных и личных неимущественных прав граждан и юридических лиц тех государств, в которых имеются специальные ограничения имущественных и личных неимущественных прав российских граждан и юридических лиц. Акт о реторсии принимается на определенный срок. Но также инициировать вопрос о применении реторсии можно, если в процессе рассмотрения определенного дела выяснится о случаях дискриминации российских граждан. В то же время суд обязан, если принят акт о реторсии, отказывать в защите субъективных прав граждан, в отношении которых принят данный акт. Для того чтобы принять акт о реторсии, необходимо доказать факт причинения ущерба интересам государства в целом, а не конкретно взятым лицам. Применение реторсии возможно и на основании иного нормативно-правового акта - Федерального [закона](#) от 8 декабря 2003 г. N 164-ФЗ "Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности". Согласно данному Закону применение реторсии возможно в случае: принятия иностранным государством в отношении Российской Федерации, субъектов РФ,

муниципальных образований или российских лиц, мер, нарушающих их экономические интересы, или в случае нарушения установленных международным договором обязательств. Но в этом случае ответные меры могут быть приняты только в сфере внешнеторговой деятельности.

Статья 63

Комментарий к статье 63

1. Предоставление государством убежища иностранцу или лицу без гражданства означает, что такой человек может въехать в это государство, жить в нем и не будет выдан другому государству как преступник. Это одно из общепризнанных положений международного права предусмотрено Всеобщей декларацией прав человека (статья 14) и принятой ООН Декларацией о территориальном убежище 1967 г. Определение условий, которые необходимы, чтобы получить политическое убежище, - суверенное право государства, предоставляющего убежище.

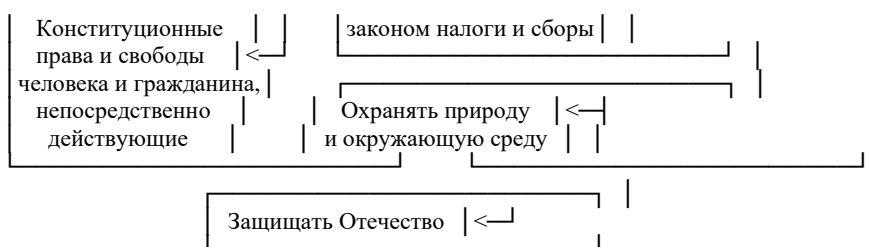
2. В РФ в силу [статьи 63](#) Конституции политическое убежище предоставляется в соответствии с общепризнанными нормами международного права, которые зафиксированы прежде всего в названных Декларациях ООН. Это означает, что право убежища не может быть использовано в случае преследования, основанного на совершении не политического, т.е. обычного уголовного, преступления. Если деяние квалифицируется уголовным правом как преступление (например, убийство, террористический акт и т.п.), то независимо от того, в каких целях оно совершено, в том числе по политическим мотивам, его преследование не является основанием для предоставления политического убежища. Не должно предоставляться убежище в случае преследования за действия, противоречащие целям и принципам ООН, в частности за военные преступления, преступления против мира и человечества, хотя бы они и были совершены в политических целях. Решение вопроса о предоставлении политического убежища в РФ относится к компетенции Президента страны (см. [комментарий к статье 89](#) Конституции).

Статья 64

Комментарий к статье 64

[Статья 64](#) относит положения, закрепляющие основы правового статуса личности, к наиболее важным и значимым. Именно поэтому введена усложненная процедура изменения [главы 2](#) Конституции, предусмотренная [статьями 64](#) и [135](#) Конституции (см. [комментарии к этим статьям](#)), с целью защиты основ конституционного строя.





Глава 3. ФЕДЕРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО

Комментарий к главе 3

В этой [главе](#) развивается ряд существенных положений, содержащихся в [главе 1](#) "Основы конституционного строя", где, в частности, указано, что наша страна является федерацией, что и закреплено в ее названии. Там же определено, что федеративное устройство РФ основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти ее субъектов, а также на равноправии субъектов РФ. Определено также, что разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти ее субъектов осуществляется [Конституцией](#), федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

Эти положения необходимо учитывать при рассмотрении [главы 3](#) "Федеративное устройство". Но при этом надо иметь в виду, что некоторые вопросы, имеющие прямое отношение к федеративному устройству нашей страны, рассмотрены не только в [главе 3](#), но и в последующих главах Конституции. Так, в [главе 4](#) указано, что Президент Российской Федерации обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. К органам государственной власти относятся соответствующие органы как Федерации, так и ее субъектов.

Статья 65

Комментарий к статье 65

1. Субъекты Федерации всех видов перечислены в [Конституции](#) в алфавитном порядке. Тем самым указывается на государственные образования, которые составили Федерацию и являются равноправными участниками соответствующих конституционно-правовых отношений. Отсюда же вытекают равные обязанности каждого субъекта по отношению к Федерации и друг к другу. Закрепление в [Конституции](#) наименований всех субъектов Федерации исключает возможность выхода какого бы то ни было субъекта из состава Федерации в одностороннем порядке. В Российской Федерации нет сепарации, т.е. права выхода из Федерации, легитимность такого положения опирается на выражение народом воли при принятии [Конституции](#).

2. [Конституция](#) не исключает возможности расширения состава субъектов Федерации. Во-первых, это может произойти, если население какого-либо государства или территории изъявит желание быть принятым в Российскую Федерацию, а во-вторых, если новый субъект Федерации образуется на территории, входящей в состав какого-либо одного или нескольких из названных в [Конституции](#) субъектов Федерации. Это должно осуществляться в порядке, установленном [ФКЗ](#) "О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации".

Статья 66

Комментарий к статье 66

1. В соответствии с данной [статьей](#) основные положения, касающиеся статуса, т.е. правового положения, субъекта РФ определяются Конституцией РФ. Наряду с этим все субъекты РФ

обладают элементами учредительной власти. Это означает, что каждый субъект Федерации вправе решать вопросы своей внутренней организации и с этой целью принимать нормативные акты, регламентирующие его статус.

2. Республики - это государства в составе РФ, обладающие всей полнотой государственной власти вне пределов компетенции РФ. Они образованы как формы национальной государственности, воплощают самоопределение соответствующих наций. Статус республики определяется [Конституцией](#) РФ и конституцией республики. Республика имеет государственно-правовые признаки государства в составе РФ. К ним относятся: конституция республики, республиканское законодательство; система органов государственной власти республики, которая устанавливается ею самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, закрепленных федеральным законом; территория, причем границы между субъектами могут быть изменены только с их взаимного согласия; республиканское гражданство; государственный язык; собственные символы государства.

3. Края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа - это государственные образования в составе РФ, обладающие всей полнотой государственной власти вне пределов компетенции РФ. Автономии образованы по национально-территориальному принципу, а остальные из перечисленных - по территориальному. Автономные образования были созданы как формы национальной государственности соответствующих народов, способы их самоопределения. Статус данных видов субъектов Федерации: края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа - определяется [Конституцией](#) РФ и уставом края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа. Устав принимается законодательным (представительным) органом соответствующего субъекта.

4. [Конституция](#) предусмотрела возможность регламентации статуса автономной области и автономных округов также и путем принятия соответствующего федерального закона об автономной области, автономном округе. Такие законы могут быть приняты в отношении каждого из этих субъектов по представлению их законодательных и исполнительных органов. Вместе с тем возможно принятие и единого федерального закона об автономных округах. Автономная область находится в составе РФ. Из 10 ранее существовавших автономных округов сейчас осталось 4, 3 из них в настоящее время входят в состав краев и областей. Непосредственно в состав РФ сейчас входит лишь Чукотский автономный округ, который вышел из состава Магаданской области в соответствии с [Законом](#) РФ от 17 июня 1992 г. "О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации".

5. Федеральный закон об изменении статуса субъектов РФ пока еще не принят.

Статья 67

Комментарий к [статье 67](#)

1. В [части 1 статьи 67](#) закреплено два понятия "территория Российской Федерации" и "территория субъекта Федерации". Отношение между территориями самое простое: первая включает в себя территории ее субъектов. Однако Федерация не вправе по собственному усмотрению менять границы ее субъектов. Границы между ними могут быть изменены только с их взаимного согласия.

2. Под территорией понимается не только ее сухопутная часть, но также внутренние воды, территориальное море, воздушное пространство над территориями субъектов. Федеральный [закон](#) от 31 июля 1998 г. N 155-ФЗ "О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации" содержит понятия территориального моря и внутренних вод. Территориальное море Российской Федерации - примыкающий к сухопутной территории или к внутренним морским водам морской пояс шириной 12 морских миль, отмеряемых от исходных линий. Исходными линиями, от которых отмеряется ширина территориального моря, являются: линия наибольшего отлива вдоль берега, указанная на официально изданных в Российской Федерации морских картах; прямая исходная линия, соединяющая наиболее удаленные в сторону

моря точки островов, рифов и скал в местах, где береговая линия глубоко изрезана и извилиста или где имеется вдоль берега и в непосредственной близости к нему цепь островов; прямая линия, проводимая поперек устья реки, непосредственно впадающей в море, между точками на ее берегах, максимально выступающими в море при наибольшем отливе; прямая линия, не превышающая 24 морские мили, соединяющая точки наибольшего отлива пунктов естественного входа в залив либо в пролив между островами или между островом и материком, берега которых принадлежат Российской Федерации; система прямых исходных линий длиной более чем 24 морские мили, соединяющих пункты естественного входа в залив либо в пролив между островами или между островом и материком, исторически принадлежащими Российской Федерации. Внутренние морские воды Российской Федерации - воды, расположенные в сторону берега от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря Российской Федерации.

В Воздушном кодексе РФ 1997 г. закреплено, что под воздушным пространством Российской Федерации понимается воздушное пространство над территорией Российской Федерации, в том числе воздушное пространство над внутренними водами и территориальным морем. Воздушное пространство по сложившейся правовой практике включает высоту до 100 км. Под сухопутной и водной территорией расположены недра, о которых Конституция РФ не упоминает. Тем не менее по сложившемуся обычаю они также входят в понятие государственной территории.

3. Континентальный шельф РФ включает в себя морское дно и недра подводных районов, находящихся за пределами территориального моря РФ, на всем протяжении естественного продолжения ее сухопутной территории или на расстоянии 200 миль от берега (статья 1 Федерального закона от 30 ноября 1995 г. N 187-ФЗ "О континентальном шельфе Российской Федерации"). Обычно шельф бывает богат запасами нефти и других неживых, а также живых ресурсов. Интересы субъектов Федерации в эксплуатации ресурсов континентального шельфа учитываются в соответствии с их вкладом в разведку и разработку этих ресурсов.

4. Исключительная экономическая зона - это морское пространство шириной до 200 миль от берега. Здесь прибрежные государства вправе создавать искусственные острова, установки и сооружения, проводить исследования, осуществлять защиту морской среды и естественных ресурсов. Эта территория регулируется Федеральным законом от 17 декабря 1998 г. N 191-ФЗ "Об исключительной экономической зоне Российской Федерации".

5. Охрана территории, континентального шельфа и исключительной экономической зоны входит в ведение федеральных властей. Они призваны обеспечивать территориальную целостность Федерации и ее субъектов.

6. Режим границы РФ установлен Законом РФ от 1 апреля 1993 г. N 4730-1 "О Государственной границе Российской Федерации", а также рядом других нормативных актов и международных договоров с сопредельными государствами. Этими актами закрепляется процедура разрешения территориальных споров. По специальным соглашениям российские пограничные войска несут охрану внешней границы ряда государств, входящих в Содружество Независимых Государств.

Статья 68

Комментарий к статье 68

1. Статусом государственного языка в России обладает русский язык в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Законом РФ от 25 октября 1991 г. N 1807-1 "О языках народов Российской Федерации". Это означает, что он используется во всех сферах государственной и общественной жизни. На нем публикуются законы и другие правовые акты, пишутся официальные документы, протоколы и стенограммы заседаний, ведутся делопроизводство в государственных органах и официальная переписка. Это основной язык воспитания и обучения в школах и других учебных заведениях. Государственный язык преимущественно используется на телевидении и радио, при издании газет и журналов.

2. В [части 2 статьи 68](#) Конституции закреплено также право республик на установление своих государственных языков. Каждая республика может определить, какой язык или языки являются в ней государственными, какие меры предусматриваются для защиты национального языка, в каких сферах жизни он может использоваться. В ряде республик в связи с приданием статуса государственного титульному языку он объявляется объектом особой заботы государства. Например, статья 18 Степного Уложения (Основного Закона) Республики Калмыкия - Хальмг Тангч гласит: "Калмыцкий язык является основой национального самосознания калмыцкого народа. Его возрождение, сохранение, развитие и расширение среды употребления являются приоритетными задачами органов власти Республики Калмыкия". Подобные положения об особом внимании к государственным титульным языкам можно найти в законах Республик Коми, Саха (Якутия), Чувашии, Ингушетии, Марий Эл и Кабардино-Балкарской Республики. В законе Республики Тыва декларируется, что придание тувинскому языку статуса государственного наряду с другими позициями является правовым гарантом для решения кадровых предпосылок для поощрения и помощи в изучении тувинского языка представителями других национальностей. Такой подход далеко не в полной мере, по нашему мнению, соответствует норме этого же Закона об обеспечении в Тыве свободного развития и равноправия всех языков. Несомненно, исходя из принципов равноправия народов на сохранение и развитие своих языков, в законах Республик Адыгея, Алтай, Бурятия, Татарстан, Хакасия и Карачаево-Черкесской Республики закреплено право на государственную поддержку всех языков народов этих Республик.

3. Следует признать, что зачастую именно придание государственным титульным языкам республик особого приоритета служит основанием для эскалации напряженности в межнациональных вопросах. В первую очередь сюда нужно отнести требования по обязательному знанию обоих государственных языков для кандидата на должность высшего должностного лица республики, а также расширенное толкование перечня должностей, при занятии которых необходимо знание обоих государственных языков. В настоящее время требование владения президентом республики обоими государственными языками закреплено в конституциях Республик Адыгея, Башкортостан (хотя титульный язык не объявлен государственным), Бурятия, Ингушетия, Саха (Якутия), Северная Осетия - Алания, Татарстан, Тыва.

4. В [Концепции](#) государственной национальной политики РФ, утвержденной Указом Президента РФ от 15 июня 1996 г. N 909, среди основных принципов государственной национальной политики значительное место отводится защите языковых прав личности и народов. Граждане РФ имеют право на получение основного общего образования на родном языке, что обеспечивается созданием необходимого числа соответствующих образовательных учреждений.

Статья 69

Комментарий к [статье 69](#)

1. В 1989 г. была принята Конвенция МОТ о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни (N 169), разработанная при участии всех международных учреждений системы ООН. В ней развиваются принципы и положения более раннего документа от 1957 г. Эти два документа являются единственными на сегодняшний день документами международного права, непосредственно формулирующими права коренных народов и народов, ведущих племенной образ жизни. В Конвенции N 169 в качестве основополагающей характеристики коренных народов указывается, что их "положение регулируется полностью или частично их собственными обычаями или традициями или специальным законодательством". Возможность учета обычаев и традиций этих народов провозглашена и в федеральном законодательстве РФ последних лет, а именно положение коренных малочисленных народов в РФ регулируется [ФЗ](#) от 30 апреля 1999 г. "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации".

2. Коренные малочисленные народы РФ - народы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционный образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающие в РФ менее 50 тысяч человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями ([статья 1](#) [ФЗ](#) "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации"). Единый перечень коренных малочисленных

народов РФ утверждается Правительством РФ по представлению органов государственной власти субъектов Российской Федерации, на территориях которых проживают эти народы.

3. Органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления в соответствии с федеральным законодательством и законодательством субъектов РФ обеспечивают права малочисленных народов на самобытное социально-экономическое и культурное развитие, защиту их исконной среды обитания, традиционного образа жизни и хозяйствования. Организации всех форм собственности, общественные объединения и физические лица вправе оказывать содействие малочисленным народам в осуществлении их прав на самобытное социально-экономическое и культурное развитие в порядке, определяемом федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации.

Статья 70

Комментарий к [статье 70](#)

1. Федеральный конституционный закон от 25 декабря 2000 г. N 1-ФКЗ "О Государственном флаге Российской Федерации" в [статье 1](#) устанавливает, что Государственный флаг РФ является официальным государственным символом РФ. Он представляет собой прямоугольное полотнище из трех равновеликих горизонтальных полос: верхней - белого, средней - синего и нижней - красного цвета. Отношение ширины флага к его длине 2:3. Государственный флаг Российской Федерации вывешивается на зданиях (либо поднимается на мачтах, флагштоках) общественных объединений, предприятий, учреждений и организаций независимо от формы собственности, а также на жилых домах в дни государственных праздников Российской Федерации. В [Законе](#) перечислены здания, на которых Государственный флаг поднят постоянно, и помещения, в которых он постоянно установлен. Также [Законом](#) предусмотрено, что Государственный флаг РФ поднимается (устанавливается) во время официальных церемоний и других торжественных мероприятий, проводимых федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления. Государственный флаг Российской Федерации может быть поднят (установлен) во время торжественных мероприятий, проводимых общественными объединениями, предприятиями, учреждениями и организациями независимо от формы собственности, а также во время семейных торжеств.

2. Федеральный конституционный [закон](#) от 25 декабря 2000 г. N 2-ФКЗ "О Государственном гербе Российской Федерации" устанавливает, что Государственный герб РФ представляет собой четырехугольный, с закругленными нижними углами, заостренный в оконечности красный геральдический щит с золотым двуглавым орлом, поднявшим вверх распущенные крылья. Орел увенчан двумя малыми коронами и - над ними - одной большой короной, соединенными лентой. В правой лапе орла - скипетр, в левой - держава. На груди орла, в красном щите, - серебряный всадник в синем плаще на серебряном коне, поражающий серебряным копьём черного опрокинутого навзничь и попранного конем дракона. Воспроизведение Государственного герба Российской Федерации допускается без геральдического щита (в виде главной фигуры - двуглавого орла с атрибутами), а также в одноцветном варианте. [Закон](#) закрепляет перечень бланков и документов, на которых обязательно воспроизведение Государственного герба РФ.

3. Федеральный конституционный [закон](#) от 25 декабря 2000 г. N 3-ФКЗ "О Государственном гимне Российской Федерации" закрепляет, что Государственный гимн РФ является официальным государственным символом РФ. Государственный гимн РФ представляет собой музыкально-поэтическое произведение, исполняемое в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным конституционным [законом](#).

Государственный гимн РФ может исполняться 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. Государственный гимн Российской Федерации должен исполняться в точном соответствии с утвержденной музыкальной редакцией и текстом.

4. Столицей России является город Москва, и ее статус устанавливается [Законом РФ](#) от 15 апреля 1993 г. N 4802-1 "О статусе столицы Российской Федерации", который был принят еще в апреле 1993 г. Столица является местом нахождения федеральных органов власти, представительств субъектов Федерации и иностранных государств. Под статусом столицы в Законе ([статья 2](#)) понимается правовое положение Москвы, обусловленное особенностями прав и обязанностей органов власти Федерации и города в связи с осуществлением им функций столицы России. Правовое регулирование статуса столицы осуществляется принимаемым в развитие [части 2 статьи 70](#) Конституции федеральным законом ([статья 3](#) Закона 1993 г. предусматривает возможность заключения договоров между органами власти Федерации и г. Москвы по вопросам, касающимся отношений, возникающих в связи с осуществлением городом функций столицы). Эти договоры не являются соглашениями в смысле [статьи 11](#) Конституции, так как должны касаться не вопросов разграничения компетенции между Федерацией и конкретным ее субъектом, но лишь не урегулированных законом вопросов статуса столицы, функции которой традиционно возложены на Москву.

Статья 71

Комментарий к [статье 71](#)

1. Проблема определения компетенции федеральных органов власти является главной и наиболее сложной в любом федеративном государстве. Федерация не может обладать неограниченными полномочиями по управлению страной, она обязана делиться этими полномочиями с субъектами Федерации, без чего государственная власть не может носить демократический характер. Субъекты Федерации заинтересованы в существовании сильной федеральной власти, наделенной широкими полномочиями для защиты и обеспечения общих интересов. Но в то же время они не хотят утратить своей самостоятельности, а обладать правом решать лишь второстепенные вопросы жизни своего населения. Это - объективное противоречие любой федерации, заставляющее власти тщательно и оптимально проводить разграничение компетенции государственных органов федерации и ее субъектов.

Мировая практика выработала формулу решения этой проблемы, которая состоит в установлении:

- а) исключительной компетенции федеральных органов власти,
- б) совместной компетенции органов власти федерации и ее субъектов,
- в) исключительной компетенции субъектов федерации.

Российская Федерация следует по этому испытанному пути: [статья 71](#) Конституции содержит перечень вопросов, находящихся в ведении Федерации; [статья 72](#) - перечень вопросов, находящихся в местном ведении Федерации и ее субъектов; в [статье 73](#) закреплена (без перечня вопросов) вся остаточная (т.е. за пределами ведения первых двух) компетенция субъектов Федерации.

2. Предметы ведения и полномочия органов Федерации, закрепленные в 18 пунктах [статьи 71](#) Конституции РФ, можно условно разделить на несколько групп:

- 1) вопросы государственного строительства;
- 2) вопросы регулирования экономики и социального развития;
- 3) вопросы внешней политики и внешнеэкономической деятельности;
- 4) вопросы обороны и охраны границы;
- 5) вопросы создания правоохранительных органов и правовой системы;
- 6) вопросы метеорологии, статистической отчетности и др.;

7) государственные награды и почетные звания РФ.

3. Из этого перечня вопросов, составляющих предметы ведения РФ, можно сделать ряд важных выводов в отношении конституционных прерогатив Федерации, и в частности:

а) только на федеральном уровне можно изменять [Конституцию](#), принимать законы о гражданстве и др.;

б) на территории субъектов Федерации могут располагаться объекты федеральной собственности;

в) только на федеральном уровне решаются вопросы ядерной энергетики, развития путей сообщения и деятельности в космосе;

г) только федеральные органы власти вправе осуществлять внешнюю политику, объявлять войну и заключать мир;

д) Вооруженные Силы являются едиными для всей страны, ни один субъект Федерации не вправе создавать собственные вооруженные формирования;

е) судостроительство и прокуратура являются едиными для всей страны, только на федеральном уровне можно объявлять об амнистии и помиловании и др.

4. Исключительные полномочия федеральных органов затрагивают далеко не все сферы деятельности граждан и общественной жизни. Но именно в этих сферах проявляется суверенитет и территориальное верховенство Российской Федерации, ее назначение обеспечивать общие интересы многонационального населения страны.

Статья 72

Комментарий к [статье 72](#)

1. [Статья 72](#) Конституции закрепляет предметы совместного ведения РФ и ее субъектов. Под совместным ведением понимается отнесение определенных вопросов к компетенции в равной степени как Федерации, так и ее субъектов. По этим вопросам, следовательно, могут издаваться федеральные законы и законы субъектов Федерации, указы Президента РФ и акты президентов и глав администраций субъектов Федерации, постановления Правительства РФ и акты исполнительной власти субъектов Федерации. Вопросы совместного ведения не требуют жесткой централизации, а лишь регулирования в определенной части со стороны федеральных органов государственной власти.

2. Предметы ведения и полномочия органов Федерации, закрепленные в 14 пунктах [статьи 72](#), можно условно разделить на несколько групп:

1) вопросы государственного строительства и защиты прав и свобод;

2) вопросы регулирования экономики и социального развития;

3) вопросы деятельности правоохранительных органов и правовой системы;

4) координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации.

3. Из этого перечня вопросов следует, что определенная часть отраслей права (административное, трудовое и др.) формируется Федерацией и ее субъектами совместно, в то время как другие (гражданское, уголовное и др.) - только Федерацией. Федерация совместно с ее субъектами регулирует такую огромную часть общественной жизни, как социальная сфера. В отношении создания системы органов государственной власти и местного самоуправления Федерация претендует только на совместное установление общих принципов.

4. [Часть 2 статьи 72](#) конкретизирует содержание главы 1 "Основы конституционного строя", в которой (см. [части 1 и 4 статьи 5](#)) указано, что, во-первых, Российская Федерация состоит из равноправных субъектов и, во-вторых, во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны.

Статья 73

Комментарий к [статье 73](#)

1. Конституция России не предусматривает исключительную компетенцию субъектов Федерации, поскольку компетенция субъектов определяется в ней по остаточному принципу. Конституция в [статье 73](#) говорит лишь о "всей полноте" государственной власти, присущей полномочиям, осуществляемым субъектами Федерации. Обладая всей полнотой государственной власти в смысле [статьи 73](#), отдельные субъекты РФ вправе по соглашению с федеральными органами относить любые вопросы, находящиеся в их ведении, к ведению Федерации.

2. Положение [статьи 73](#) сформулировано на базе сходных с ним по содержанию статей Федеративного договора. Так, в Федеративный договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации вошло положение о том, что республики обладают всей полнотой государственной (законодательной, исполнительной и судебной) власти на своей территории, кроме тех полномочий, которые переданы в ведение федеральных органов власти. Представляется, что употребленная здесь, как и в [статье 73](#), формулировка "вся полнота государственной власти" имеет чисто декларативный характер и реально означает просто полномочия, определяемые по остаточному принципу.

Статья 74

Комментарий к [статье 74](#)

1. См. [комментарий к статье 8](#) Конституции.

Статья 75

Комментарий к [статье 75](#)

1. Согласно [статье 75](#) Конституции и [статье 27](#) Федерального закона от 10 июля 2002 г. N 86-ФЗ "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" официальной денежной единицей (валютой) РФ является рубль. Один рубль состоит из 100 копеек. Введение на территории России других денежных единиц и выпуск денежных суррогатов запрещаются. Официальное соотношение между рублем, золотом и другими драгоценными металлами не устанавливается ([статья 28](#) Закона о ЦБР). В соответствии с [пунктом 2 статьи 4, статьей 29](#) Закона о ЦБР Банк России осуществляет эмиссию наличных денег монопольно. [Статья 30](#) Закона о ЦБР предусматривает, что банкноты и монеты Банка России являются безусловными обязательствами ЦБР и обеспечиваются всеми его активами. Банкноты и монеты Банка России обязательны к приему по нарицательной стоимости при осуществлении всех видов платежей, для зачисления на счета, во вклады и для перевода на всей территории РФ. В выражении "рубль обязателен к приему по нарицательной стоимости" (номинальной стоимости) закреплён принцип номинализма. Действие этого принципа заключается в том, что содержание обязательства, номинальная сумма которого исчисляется в рублях, остается неизменным, несмотря на любые последующие изменения рубля как денежной единицы, например вследствие инфляции.

2. Одна из основных целей Центрального банка РФ - это защита и обеспечение устойчивости рубля, в том числе его покупательной способности и курса по отношению к иностранным валютам. Во исполнение этой цели Центральный банк РФ монопольно осуществляет эмиссию наличных денег, организацию их обращения и изъятия из обращения; во взаимодействии с Правительством разрабатывает и проводит единую государственную денежно-кредитную

политику и т.д. Следует особо обратить внимание на то, что Центральному банку РФ принадлежит право регулировать объем находящейся в обращении в нашей стране денежной массы, что способствует поддержанию покупательной способности рубля. Защита рубля обеспечивается и такими мерами, как выпуск денежных купюр, обладающих "средствами защиты", т.е. признаками, позволяющими избежать их подделки фальшивомонетчиками. Средством защиты рубля является установление признаков платежности денежных знаков, а также изъятие из обращения поврежденных и ветхих денежных купюр и пр.

3. В [части 2 статьи 75](#) особо подчеркнута, что Центральный банк РФ осуществляет свою основную функцию - защиту и обеспечение устойчивости рубля - независимо от других органов государственной власти. В [статье 1](#) Закона о ЦБР это положение также закреплено: "...функции и полномочия, предусмотренные [Конституцией](#) Российской Федерации и данным законом, Банк России осуществляет самостоятельно и независимо от других федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления".

4. Федеральным законом, устанавливающим систему налогов, взимаемых в федеральный бюджет, и общие принципы налогообложения и сборов в РФ, является Налоговый [кодекс](#) РФ. Под налогом понимается обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований. Принцип налогообложения может быть определен как исходная идея, лежащая в основе налоговой системы государства. К наиболее общим принципам налогообложения относятся:

- принцип публичности налогообложения. Налог представляет собой установленное высшим представительным органом государства в форме закона односторонне-императивное изъятие собственности у налогоплательщиков в бюджеты и внебюджетные фонды на основе обязательности, индивидуальной безвозмездности, обеспеченности государственным принуждением;

- принцип справедливости, включающий всеобщность и соразмерность налогообложения, а также несение налогоплательщиками равного налогового бремени;

- принцип единства налоговой системы в РФ логически вытекает из конституционных принципов единой финансовой политики и единства экономического пространства России;

- принцип законодательной формы установления налогов. С древних времен налог был признаком несвободы человека. Сегодня наличие налогов свидетельствует о демократичности общества, поскольку юридическое оформление налогового бремени законодательно закрепляет правовую границу вмешательства государства в хозяйственную и личную жизнь;

- принцип налогового федерализма. Иногда его еще называют принципом фискального федерализма. Последнее не совсем корректно, поскольку термин "фискальный" характеризует в целом поступление доходов в государственную казну, осуществляемое помимо налоговых и из других источников. Данный принцип определяет разграничение полномочий и предметов ведения в сфере налогообложения между РФ, ее субъектами и местным самоуправлением. Согласно Конституции РФ установление общих принципов налогообложения и сборов в РФ находится в совместном ведении РФ и ее субъектов ([пункт "и" части 1 статьи 72](#));

- однократность налогообложения, состоящая в том, что один и тот же объект может облагаться налогом одного вида только один раз за определенный законом период налогообложения;

- принцип определенности налога. Налоговое законодательство должно содержать все элементы налога, необходимые для его исчисления и уплаты, а сами законы о налогах должны быть конкретными и понятными.

5. Согласно [статье 817](#) ГК РФ государственные займы представляют собой разновидность кредитных отношений, в которых, с одной стороны, государство (РФ или субъект РФ), а с другой стороны, физические и юридические лица взаимно принимают на себя обязательства. РФ и ее субъекты могут выпускать государственные облигации или иные ценные бумаги, устанавливающие между их эмитентом и приобретателем отношения займа. Условия договора займа между заемщиком (РФ или ее субъектом) и займодавцем (лицами, которые приобрели государственные облигации) устанавливаются условиями выпуска соответствующих облигаций. Приобретение физическими и юридическими лицами государственных облигаций или иных государственных ценных бумаг осуществляется в добровольном порядке.

Статья 76

Комментарий к [статье 76](#)

1. [Статья 76](#) является логическим продолжением [статей 71, 72, 73](#) Конституции и содержит классификацию законов в зависимости от их юридической силы и субъектов государственного правотворчества. Юридическая сила является особым свойством нормативно-правового акта. Она определяет его место и роль в системе законодательства, зависит от положения и полномочий органа, издавшего акт, т.е. устанавливает соотношение одного акта с другими и прямо указывает на иерархию (верховенство или подчиненность) нормативно-правовых актов, где высшей юридической силой обладают законы.

2. [Часть 1 статьи 76](#) Конституции устанавливает пределы действия федеральных конституционных законов и федеральных законов, которые издаются по предметам ведения РФ. Речь идет, таким образом, о той группе законов России, которые издаются только Федеральным Собранием РФ, по предметам ведения, указанным в [статье 71](#) Конституции. Субъекты Федерации не вправе устанавливать по этим вопросам самостоятельное регулирование.

3. Субъекты Федерации вправе принимать законы и иные нормативные акты по вопросам совместной компетенции, но обязаны при этом руководствоваться общими нормативными основами, устанавливаемыми федеральными законами. В случае противоречия между федеральным законом и любым актом, изданным субъектом Федерации по вопросам [статьи 72](#), действует федеральный закон. Федеральные законы дополняются актами субъектов Федерации и в единстве с ними регулируют определенный круг вопросов, составляющих сферу совместной деятельности.

4. [Часть 4 статьи 76](#) говорит о компетенции, которая может быть исключительной компетенцией субъектов РФ: это вопросы, которые находятся вне пределов ведения Федерации, совместного ведения Федерации и ее субъектов, т.е. вопросы, которые не упомянуты в перечнях [статей 71 и 72](#) Конституции. По этим вопросам субъекты осуществляют собственное правовое регулирование, т.е. принимают законы и иные нормативные акты независимо от федерального законодательства. Они решают их по своему усмотрению, и единственным ограничением здесь является универсальное требование соблюдения прав и свобод человека и гражданина.

Статья 77

Комментарий к [статье 77](#)

1. [Конституция](#) передает решение вопросов в сфере организации системы органов государственной власти на полное усмотрение самих субъектов, ограничивая их инициативу требованием соответствия системы их органов государственной власти основам конституционного строя РФ и общим принципам организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленным федеральным законодательством. Следовательно, такие основы конституционного строя, как республиканская форма правления, верховенство права и закона, разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную, имеют определяющее значение для организации представительных и исполнительных органов государственной власти.

2. [Часть 2 статьи 77](#) предусматривает создание единой системы исполнительной власти, состоящей из органов исполнительной власти Федерации и ее субъектов. В уставах субъектов Федерации в развитие положений Конституции РФ говорится о праве исполнительных органов власти того или иного субъекта Федерации осуществлять деятельность (правоприменительную и правоисполнительную) в рамках полномочий Федерации согласно [статьям 71 и 72](#) Конституции. Речь идет об определенной иерархичности структуры исполнительной власти в масштабе Российской Федерации. Но эта система образуется только в пределах ведения Федерации и полномочий Федерации по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов. Следовательно, в этих пределах Правительства и министерства субъектов РФ находятся в отношениях подчинения с Правительством РФ и соответствующими федеральными министерствами, в то время как по вопросам исключительных полномочий субъектов эти органы действуют независимо от федеральных органов. Правительство РФ направляет и проверяет работу органов исполнительной власти субъектов Федерации. Многие федеральные министерства и ведомства руководят деятельностью аналогичных министерств, ведомств и других подобных структур в системе органов исполнительной власти субъектов РФ.

Статья 78

Комментарий к [статье 78](#)

1. На территории субъектов Федерации федеральными органами исполнительной власти могут создаваться свои территориальные органы, в которые ими назначаются соответствующие должностные лица. Но эти органы создаются только для осуществления полномочий федеральной власти, а следовательно, полностью независимы от органов исполнительной власти субъектов Федерации. Такие органы на территории субъектов Федерации имеют, например, министерства обороны, иностранных дел, имущественных отношений и др.

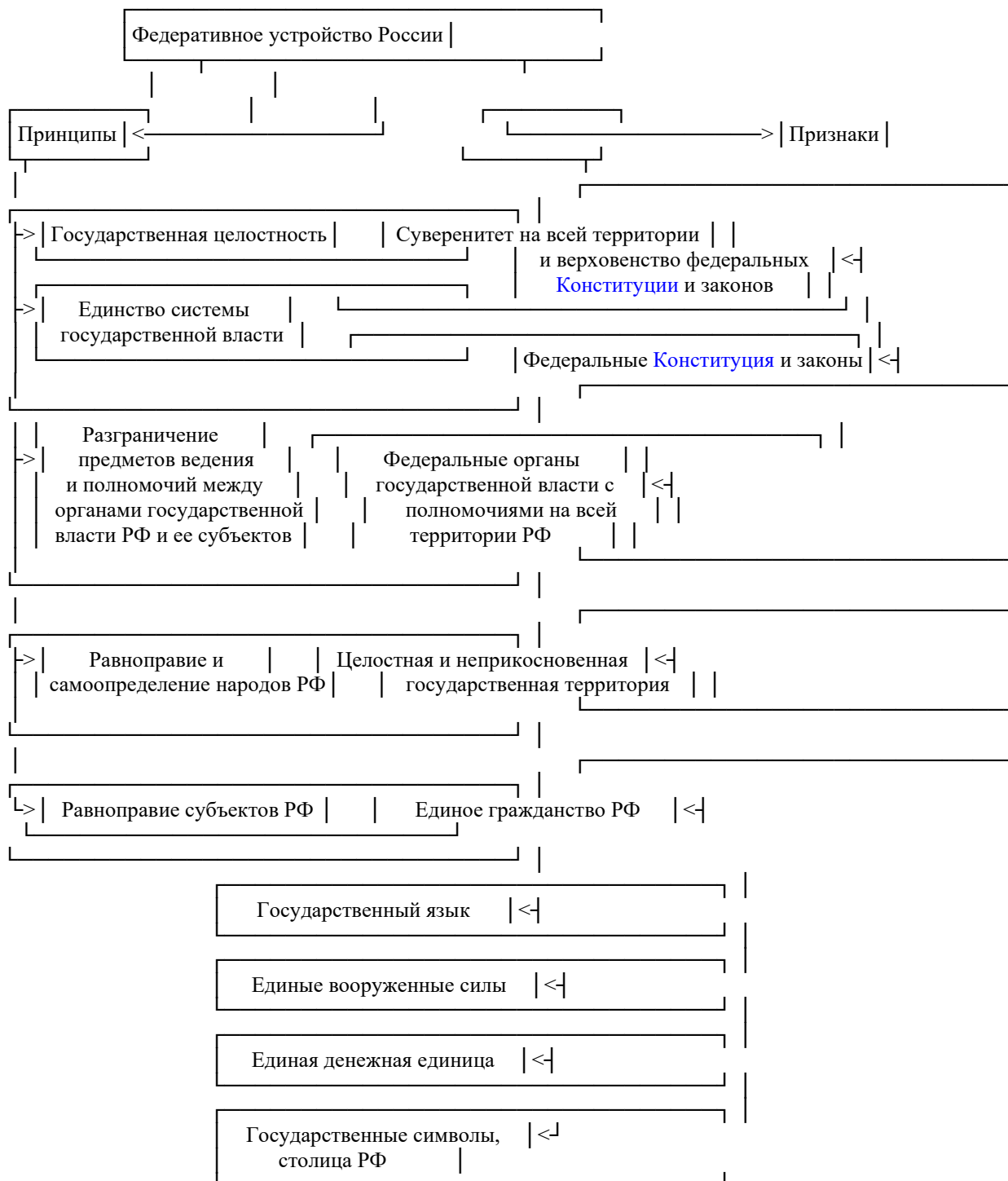
2. [Конституция](#) предусматривает возможность взаимных уступок полномочий со стороны как федеральных органов исполнительной власти, так и субъектов Федерации. Так, федеральные органы исполнительной власти по соглашению с соответствующими органами субъектов Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий. Такое же соглашение возможно и в отношении передачи федеральным органам осуществления части своих полномочий со стороны органов исполнительной власти субъектов Федерации. Такая передача полномочий возможна при соблюдении двух условий. Во-первых, требуется соглашение о передаче полномочий (в [части 3 статьи 11](#) Конституции говорится о договорах о разграничении предметов ведения и полномочий) соответствующих органов исполнительной власти. Следовательно, имеется в виду передача полномочий не в рамках договорного разграничения полномочий, предусмотренного в [части 3 статьи 11](#) Конституции, а сверх того, на основе разграничения полномочий, уже установленного Конституцией, внутрифедеральными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий и законами, ибо соглашения органов исполнительной власти не могут иметь первичный, учредительный характер. Однако на практике такая передача происходит в основном на взаимной основе в рамках договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и субъектов Федерации, заключаемых на основании [части 3 статьи 11](#) Конституции (уставы субъектов Федерации также говорят о процедуре передачи полномочий в связи с заключением подобных договоров), т.е. одновременно с разграничением полномочий исполнительной власти в сфере совместного ведения происходит и делегирование иных полномочий исполнительной власти. Все это, однако, не лишает органы исполнительной власти возможности в дальнейшем делегировать (в смысле [частей 2 и 3 статьи 78](#)) часть своих полномочий, в том числе полномочий, установленных договорами (на основе договоров) о разграничении предметов ведения и полномочий.

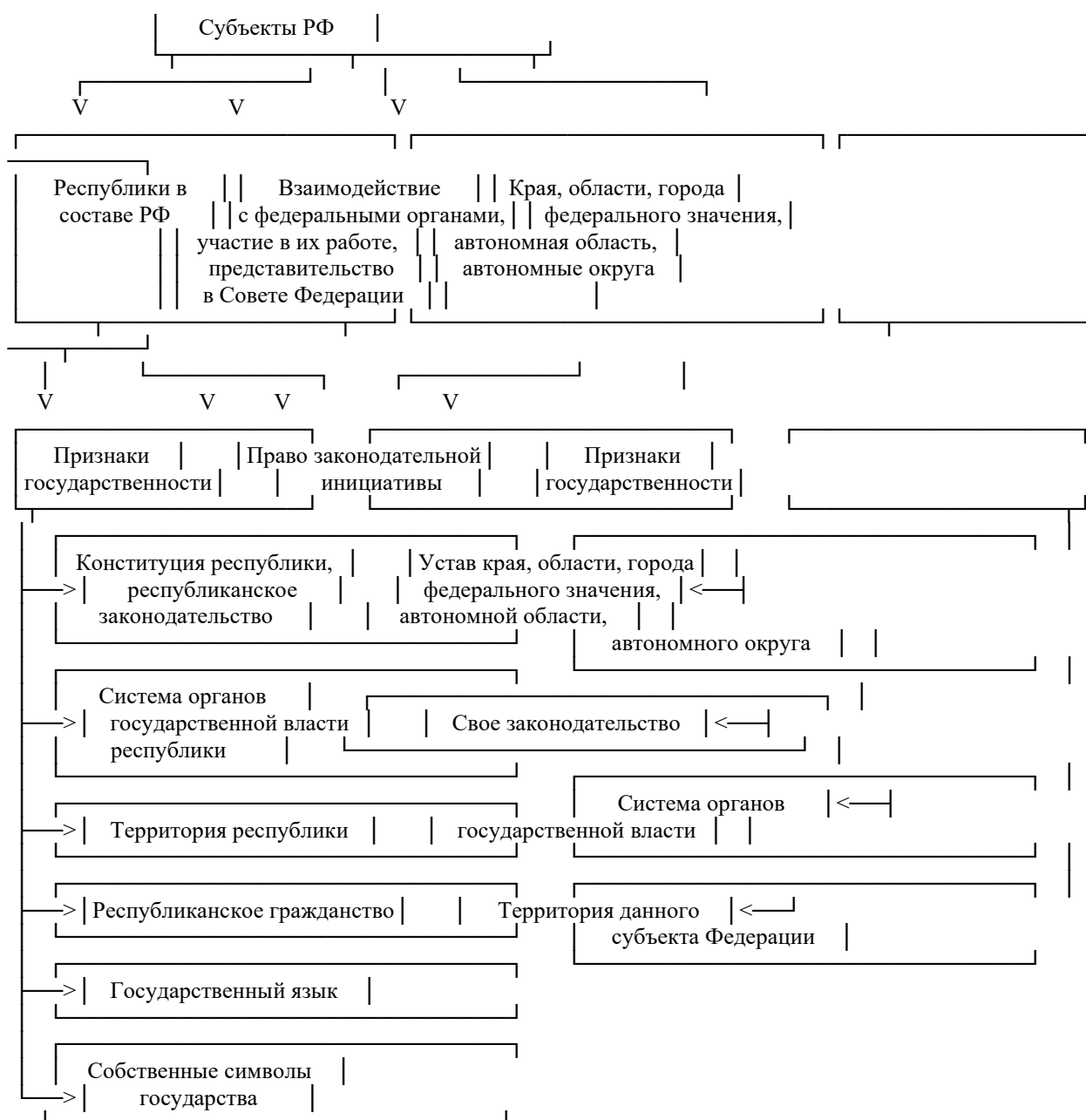
3. Согласно [части 4 статьи 78](#) обеспечение осуществления полномочий федеральной государственной власти в соответствии с Конституцией возложено на Президента РФ и Правительство РФ. Эти институты власти, располагающие реальной силой, способны обеспечить управляемость страной и противостоять дестабилизационным процессам.

Статья 79

Комментарий к статье 79

В соответствии со [статьей 79](#) Конституции Россия может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя РФ (в том числе суверенитету РФ). Российская Федерация входит в состав таких межгосударственных объединений, как Содружество Независимых Государств (с 1991 г.), Совет Европы (с 1996 г.), Союзное государство (с 1999 г., с 1997 г. - Союз Беларуси и России, с 1996 г. - Сообщество России и Белоруссии), и других объединений.





Глава 4. ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Комментарий к главе 4

Главам, посвященным трем ветвям власти, в Конституции предшествует [глава 4](#) "Президент Российской Федерации". Это объясняется важностью единства государственной власти. С этой главы начинается изложение в Конституции системы государственных органов Российской Федерации, что, помимо прочего, объясняется также особым значением Президента в организации государственной власти РФ. По совокупности и значимости функций и полномочий, закрепленных за Президентом [Конституцией](#), он, бесспорно, занимает ведущее место в системе органов РФ, осуществляющих государственную власть. Этими органами в соответствии со [статьей 11](#) Конституции являются Президент РФ, Федеральное Собрание РФ (Совет Федерации, Государственная Дума), Правительство РФ, суды РФ. Такое положение Президента не ограничивает самостоятельность деятельности основных государственных органов РФ, поскольку полномочия Президента направлены прежде всего на обеспечение согласованного взаимодействия всех ветвей власти РФ, строгое соблюдение [Конституции](#) РФ, защиту прав и свобод человека и гражданина, охрану государственного суверенитета. Анализируя правовое положение и полномочия Президента, следует учитывать, что они изложены не только в [главе 4](#), но и в ряде

последующих глав Конституции.

Согласно Конституции РФ Президент РФ как институт государственной власти стоит особняком и не относится ни к одной из трех ветвей власти. Он стоит выше них, контролирует их деятельность и вообще наделен обширными полномочиями. Собственно говоря, это отдельный орган власти. Однако, несмотря на очень сильную президентскую власть в России, нашу страну принято относить не к президентским, а полупрезидентским республикам. При этом конституционная модель президентской республики в РФ и принципы взаимодействия властей выглядят таким образом, что путем сдержек и противовесов обеспечивается воспрепятствование превращению института Президента в режим личной власти, неподконтрольной народу или способной игнорировать иные ветви государственной власти России. Проблема заключается в том, чтобы наполнить эту модель реальным социальным содержанием и юридически и фактически гарантировать общество от авторитаризма. Необходимые для этого правовые условия в действующей Конституции имеются. Как бы ни были широки полномочия Президента, они небеспредельны. Эти полномочия сопрягаются с полномочиями других федеральных органов государственной власти, а отношения Президента и органов законодательной и исполнительной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ характеризуются не только правами, но и взаимной ответственностью.

Статья 80

Комментарий к статье 80

1. В соответствии со [статьей 80](#) Президент РФ является главой государства. Называясь главой государства, Президент может быть номинальной, формальной и безвластной фигурой, а ведущая роль в управлении государством может принадлежать Правительству. Однако в России была избрана прямо противоположная модель, согласно которой у нас не просто сильный, а сверхсильный Президент. В предшествующей Конституции Президент являлся высшим должностным лицом и главой исполнительной власти в РФ. Данные изменения были необходимы в связи с изменением положения в стране и мире. Требовалось повышение уровня персонифицированного представительства государства. Определение "глава государства" соответствует более высокому статусу государства. Закрепляя статус Президента РФ как главы государства, Конституция в [статье 80](#) предусматривает в обобщенной форме связанные с этим функции. Они касаются основ жизнедеятельности государства и общества.

2. Президент РФ является гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, закрепленных в [главе 2](#) Конституции. То есть Президент несет персональную ответственность за то, чтобы механизмы защиты Конституции и прав человека и гражданина работали бесперебойно, чтобы не было сбоев по тем или иным причинам в их реализации. Выполняя функцию гаранта, Президент имеет право требовать от всех федеральных органов и органов власти субъектов РФ неуклонного соблюдения Конституции, прав и свобод человека и гражданина. Президент также имеет право с названных позиций оценивать содержание деятельности подотчетных ему органов (Правительства, Совета Безопасности), а также руководителей тех государственных структур, по которым глава государства вносит предложения о кадровых назначениях. К примеру, если Президент считает, что Генеральный прокурор РФ не организовал должным образом работу прокуратуры по обеспечению, защите конституционных прав и свобод граждан, он вправе внести в Совет Федерации предложение об освобождении его от занимаемой должности.

3. В установленном Конституцией порядке Президент принимает меры по охране суверенитета РФ, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти РФ. В осуществлении этих функций Президент может использовать только закрепленные за ним конституционные полномочия, действовать только в рамках Конституции.

4. Это относится и к такой функции Президента, как определение основных направлений внутренней и внешней политики государства. Она формируется в соответствии с Конституцией и федеральными законами, не может им противоречить. Имеет значение и тот фактор, что на выборах каждый из кандидатов в Президенты выдвигает определенную программу, в которой

намечаются стратегические направления развития государства и общества, и избрание того или иного кандидата означает одобрение содержащихся в ней установок большинством избирателей. Ежегодные послания Президента Федеральному Собранию, в которых формируются основные направления внутренней и внешней политики Российской Федерации, делают их достоянием народа, депутатов, партий, общественности. Это позволяет в случае необходимости корректировать политику Президента с использованием всего потенциала конституционных форм, обеспечивающих взаимное воздействие одних государственных структур на другие, влияние на них общественных и социальных движений.

5. Президент как глава государства представляет Россию внутри страны и в международных отношениях, о чем гласит [часть 4 статьи 80](#) Конституции. Эта конституционная формулировка отнюдь не означает, что глава государства единолично решает вопрос о внутреннем и внешнеполитическом курсе России. Определение этого курса есть результат сложного процесса взаимодействия различных политических сил и ветвей государственной власти.

Статья 81

Комментарий к [статье 81](#)

1. [Законом](#) Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. N 6-ФКЗ "Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы" срок полномочий Президента Российской Федерации увеличен до шести лет (ранее [Конституцией](#) был установлен четырехлетний срок). Этим же [Законом](#) был увеличен до пяти лет срок полномочий Государственной Думы (см. [комментарий к части 1 статьи 96](#) Конституции). Изменение срока полномочий было инициировано главой государства, при этом подчеркивалось, что речь идет не о конституционной реформе, а именно о корректировке [Конституции](#). О действительно важных, но все-таки уточняющих поправках, не затрагивающих политическую и правовую сущность существующих институтов.

В справке к Закону Российской Федерации "Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы" было подчеркнуто, что "на современном этапе развития Российского государства назрела необходимость пересмотра как продолжительности указанного срока, так и целесообразности сохранения одинакового срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы".

По мнению законодателя, увеличение срока полномочий позволит Президенту Российской Федерации и Государственной Думе не только определить направления дальнейшего развития страны и начать осуществление намеченных целей, но и во многом реализовать задуманное в течение одного срока полномочий. Тем самым повышается ответственность главы государства и парламента перед гражданами и обществом в целом за результаты своей деятельности.

Установление более продолжительного срока полномочий Президенту Российской Федерации по сравнению со сроком полномочий Государственной Думы обосновывается законодателем "необходимостью обеспечения стабильного поступательного развития страны и преемственности государственной политики". В условиях, когда каждые четыре года возможна практически полная сменяемость государственной власти на федеральном уровне (незначительный временной период между выборами депутатов Государственной Думы и выборами Президента Российской Федерации, а также сложение Правительством Российской Федерации своих полномочий перед вновь избранным Президентом Российской Федерации), достижение указанной цели может быть осложнено.

Таким образом, увеличение сроков полномочий вполне естественно. Эта идея обсуждалась давно. Для такой большой страны, как Россия, со всеми нашими проблемами и традициями, четырех лет мало. Подобная практика, связанная с внесением поправок в [Конституцию](#), которая позволяла бы баллотироваться свыше установленных законодательством сроков, широко применялась как в странах СНГ, так и в Латинской Америке.

Помимо указанных законодателем причин продление полномочий Президента Российской Федерации

Федерации может быть продиктовано рядом и других причин. Так, например, слишком много средств тратится на выборы, и чем реже они будут случаться, тем больше высвободится средств на другие необходимые нужды, тем более процедура вступления в должность, кадровые перестановки (это при условии, что у команды Президента и избранной партии имеется отличная от имеющейся программа) и внедрение новой программы в четырехлетний срок вынуждают производить скорые реформы и действия, которые (возможно, в наших российских условиях) просто не успевают приниматься обществом и поэтому не работают и работать не будут. Также логично выглядит это изменение, если вспомнить, что большинство губернаторов субъектов Российской Федерации утверждаются на 5 лет, а президенты республик избираются на 5 или 7 лет.

Надо отметить, что увеличение срока полномочий Президента Российской Федерации - не только увеличение власти главы государства. Большой срок - больше ответственности.

Впрочем, распространено мнение, что увеличение сроков правления Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы вызвано желанием правящей суперэлиты уменьшить количество выборных циклов, тем самым обеспечив более устойчивую во времени систему властвования.

В любом случае только практика покажет обоснованность того или иного мнения.

Данное положение [Конституции](#) в части срока полномочий применяется в отношении Президента Российской Федерации, который избран после его вступления в силу.

2. Конституционным условием является то, что кандидатом в Президенты может быть гражданин России не моложе 35 лет, постоянно проживающий в РФ не менее 10 лет.

3. Федеральным законом, устанавливающим порядок выборов Президента РФ, является Федеральный [закон](#) от 10 января 2003 г. N 19-ФЗ "О выборах Президента Российской Федерации". Проведение выборов Президента РФ в сроки, установленные [Конституцией](#) и данным [Законом](#), является обязательным. Согласно [Закону](#) участие гражданина РФ в выборах Президента РФ является свободным и добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина РФ с целью принудить его к участию или неучастию в выборах, а также препятствовать его свободному волеизъявлению.

4. Процедуру подготовки и проведения выборов Президента РФ можно разбить на несколько этапов.

Первый этап - принятие и объявление решения Советом Федерации о назначении выборов Президента.

Второй этап - подготовка проведения выборов - включает формирование списков избирателей, формирование избирательных участков, разнообразную подготовительную деятельность избирательных комиссий различных уровней.

Несколько независимо от этой работы, но параллельно с ней происходит выдвижение кандидатов на должность Президента непосредственно от самих избирателей, от различных партий, движений и блоков, сбор необходимых подписей и документов для представления в Центральную избирательную комиссию, которая регистрирует выдвинутых кандидатов.

Третий этап - проведение предвыборной агитации, которую осуществляют как непосредственно сами кандидаты, так и выдвинувшие их организации.

Четвертый этап - само голосование, проводимое обычно в воскресенье по всей территории РФ, выступающей в данном случае как единый федеральный избирательный округ.

Пятый этап - один из наиболее ответственных - это подсчет голосов за выдвинутых кандидатов на всех избирательных участках, оформление результатов выборов, определение победителя или в некоторых случаях назначение второго тура либо признание выборов несостоявшимися или недействительными и принятие решения о назначении повторных выборов

на должность Президента.

Заключительным этапом является опубликование результатов прошедших выборов, а также церемония вступления Президента РФ в должность и начало исполнения им возложенных на него обязанностей.

Статья 82

Комментарий к [статье 82](#)

1. [Конституция](#) специально не регулирует вопрос вступления в должность Президента Российской Федерации. Восполняя этот конституционный пробел, Федеральный закон "О выборах Президента Российской Федерации" в [статье 82](#) устанавливает, что Президент РФ, избранный в соответствии с [Конституцией](#) РФ и данным [Законом](#), вступает в должность по истечении четырех лет со дня вступления в должность Президента РФ, избранного на предыдущих выборах Президента РФ, а при проведении досрочных выборов, а также в случае, если ко дню истечения четырех лет со дня вступления в должность Президента РФ, избранного на предыдущих выборах, назначены повторные выборы Президента РФ, - на тридцатый день со дня официального опубликования Центральной избирательной комиссией РФ общих результатов выборов Президента РФ.

2. Сама по себе церемония инаугурации является лишь формальным мероприятием государственного значения, фиксирующим официальное вступление законно избранного народом в ходе голосования Президента РФ. Собственно церемония главным образом заключается в приведении нового Президента к присяге в торжественной обстановке обычно в присутствии высших государственных должностных лиц (по [Конституции](#) на церемонии принесения присяги обязательно должны присутствовать члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы и судьи Конституционного Суда Российской Федерации) и представителей иностранных государств. Очень часто на церемонии инаугурации глав крупных государств прибывают главы или равные им по рангу должностные лица других государств. Подобного рода визиты являются символом дружеских отношений и признания нового, законно избранного народом Президента страны. Церемония принесения присяги заключается в произнесении вступающим в должность Президентом определенных слов, закрепленных в [статье 82](#) Конституции. С момента принесения присяги Президент считается вступившим в должность и приступает к исполнению своих обязанностей в соответствии с [Конституцией](#) и законами РФ, определяющими его полномочия.

Статья 83

Комментарий к [статье 83](#)

1. Президент РФ в соответствии с [Конституцией](#) обладает широким кругом полномочий, вытекающих из его статуса как главы государства и обеспечивающих ему возможность выполнять закрепленные за ним функции. Поскольку Президент наделен обширными конституционными функциями, его полномочия весьма многочисленны. Они закреплены в основном в [статьях 83 - 90](#) Конституции РФ, а также в ряде статей, относящихся к деятельности других государственных органов. Так, [часть 3 статьи 115](#), посвященной Правительству РФ, устанавливает право Президента отменять постановления и распоряжения Правительства.

2. В [пунктах "а" - "д" статьи 83](#) Конституции установлены полномочия Президента РФ по отношению к деятельности высшего органа исполнительной власти РФ - Правительства РФ. Взаимодействуя со всеми ветвями власти, Президент больше контактирует с исполнительной властью. Объем его полномочий по отношению к ней дает основания говорить, что Президент также является еще и главой Правительства. Эта функция выражается прежде всего в обширном круге полномочий, дающих право Президенту формировать Правительство и контролировать его работу. Именно Президент назначает Председателя Правительства, а также имеет обширные полномочия по назначению остальных членов Правительства. По предложению Председателя Правительства он назначает на должность и освобождает от должности заместителей

Председателя Правительства, федеральных министров. Ключевым полномочием во взаимоотношениях Президента с Правительством является его право принять решение об отставке Правительства.

3. Согласно [пункту "г" статьи 83](#) Конституции глава государства представляет Государственной Думе кандидатуру на должность Председателя Центрального банка России и ставит вопрос об освобождении от занимаемой должности.

4. Роль Президента как руководителя исполнительной власти проявляется не только в его взаимоотношениях с Правительством. Согласно [пункту "к" статьи 83](#) Конституции глава государства назначает и освобождает своих полномочных представителей. В Конституции не уточняется, о каких именно представителях идет речь.

5. Также обеспечивает нормальное функционирование исполнительной власти право Президента формировать свою Администрацию ([пункт "и"](#)), которая выполняет функции аппарата главы государства. В Администрации функционируют Контрольное управление Президента, Государственно-правовое управление Президента, Управление делами Президента, Уполномоченный по правам человека, Территориальное управление, а также иные структурные подразделения.

6. По предложению Председателя Правительства Президент РФ освобождает от должности членов Правительства ([пункт "д" статьи 83](#)). Данное полномочие главы Российского государства в очередной раз показывает его превосходство над номинальным главой Правительства и его фактическое положение главы высшего органа исполнительной власти России.

7. Взаимодействие Президента с судебной властью выражается в участии в формировании органов судебной власти, которое осуществляется совместно с Советом Федерации. Согласно [пункту "е" статьи 83](#) Конституции Президент представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. Само же назначение судей осуществляется Советом Федерации. Президенту также принадлежит право представлять Совету Федерации кандидатуру Генерального прокурора РФ, а также вносить предложения об освобождении его от должности.

8. Как глава государства Президент осуществляет ряд важных полномочий в области безопасности и обороны. Безопасность страны представляет собой состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. Соответственно к основным объектам безопасности относятся права и свободы личности, материальные и духовные ценности общества, среда обитания, конституционный строй, суверенитет и государственная целостность государства. Основным субъектом обеспечения безопасности является государство, осуществляющее функции в этой области через органы законодательной, исполнительной и судебной власти. Согласно [пункту "ж"](#) Президент формирует и возглавляет Совет Безопасности. К компетенции Президента относится утверждение военной доктрины России ([пункт "з"](#)), которая является частью общей компетенции безопасности. Также Президент назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил Российской Федерации ([пункт "л"](#)), присваивает высшие воинские звания. В соответствии с общей международной практикой Президент является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации.

Статья 84

Комментарий к [статье 84](#)

1. [Статья 84](#) Конституции содержит полномочия Президента РФ по взаимодействию с федеральной законодательной властью. Осуществление государственной власти невозможно без тесного сотрудничества, взаимодействия главы государства с парламентом. В демократическом государстве законодательная и судебная ветви власти имеют рычаги взаимного влияния. В рамках этого влияния строятся отношения между Президентом РФ и Федеральным Собранием РФ. Президент располагает совокупностью полномочий, позволяющих воздействовать как на

формирование Государственной Думы и на прекращение ее полномочий, так и на ее законодательную деятельность. Глава государства в соответствии с [пунктом "а" статьи 84 Конституции](#) назначает выборы Государственной Думы.

2. [Конституцией](#) Президенту предоставлено право распустить Государственную Думу в случаях и порядке, которые предусмотрены Конституцией. Это полномочие выступает как правовое средство разрешения конфликтных, тупиковых ситуаций, угрожающих самим условиям государственности. Конституция предусматривает три основания роспуска Государственной Думы Президентом: трехкратное отклонение представленных Президентом кандидатур Председателя Правительства ([часть 4 статьи 111](#)), повторное в течение трех месяцев выражение недоверия Правительству ([часть 3 статьи 117](#)), отказ в доверии Правительству, вопрос о котором был поставлен по инициативе его Председателя ([часть 4 статьи 117](#)).

3. Президент обладает обширными полномочиями, дающими ему возможность участвовать в законодательной деятельности Федерального Собрания. Важнейшее из них заключено в [пункте "в" статьи 84 Конституции РФ](#) - решение о назначении референдума. Данное полномочие может рассматриваться как форма участия Президента в законодательной деятельности. Глава государства также обладает правом законодательной инициативы ([пункт "г"](#)), позволяющим ему ставить вопрос как о принятии новых законов, так и о внесении изменений и дополнений в действующие. Также Президент, согласно Конституции, не только подписывает, но и обнародует законы посредством их опубликования ([пункт "д"](#)).

4. Средством влияния главы государства на деятельность Федерального Собрания является и предусмотренный [пунктом "е" статьи 84 Конституции](#) институт послания Президента парламенту о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства. [Статья 84 Конституции](#) в самом общем виде определяет основное содержание послания: положение в стране, основные направления внутренней и внешней политики.

Статья 85

Комментарий к [статье 85](#)

1. [Часть 1 статьи 85](#) посвящена правомочию Президента РФ разрешать конфликты и разногласия, во-первых, между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ и, во-вторых, между органами государственной власти субъектов РФ.

2. В [Конституции](#) не конкретизировано понятие согласительных процедур, что имеет принципиальное значение, так как в результате Президент оказывается свободным в выборе из большого диапазона согласительных процедур, суть которых состоит в выдвигании компромиссных вариантов и в конечном счете в достижении согласованного решения. Наиболее часто для достижения согласованного решения Президентом используются организация переговоров с участием спорящих сторон и образование согласительных комиссий. Возможно применение и других согласительных процедур - создание третейских судов, оказание "добрых услуг" и т.п.

3. [Указом](#) Президента РФ от 1 сентября 2000 г. образован Государственный Совет РФ, который содействует Президенту РФ при использовании им согласительных процедур.

4. [Часть 2 статьи 85](#) содержит право Президента РФ приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ и перечень оснований такого приостановления. К ним относятся: противоречие данных актов [Конституции](#) РФ, федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина. Конституция не предоставляет Президенту полномочия по отмене этих актов, оставляя это на усмотрение соответствующего суда. Такими судами может выступать Конституционный Суд РФ, конституционные суды субъектов РФ.

Статья 86

Комментарий к статье 86

1. [Статья 86](#) Конституции содержит полномочия Президента РФ в области внешней политики и международных отношений. Самое важное из них записано в [пункте "а" этой статьи](#), где говорится, что Президент РФ осуществляет руководство внешней политикой РФ. Формы осуществления этого полномочия весьма многочисленны: подготовка послания Федеральному Собранию, в котором определяются и основные направления внешней политики, назначение на должность Министра иностранных дел, назначение и отзыв после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях.

2. В качестве руководителя внешней политикой России Президент РФ ведет переговоры и подписывает международные договоры РФ, подписывает ратификационные грамоты. [ФЗ "О международных договорах РФ"](#) устанавливает, что международный договор РФ означает 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. Президент Российской Федерации как глава государства представляет РФ в международных отношениях и в соответствии с [Конституцией](#) РФ и международным правом ведет переговоры и подписывает международные договоры РФ без необходимости предъявления полномочий ([статья 12](#) Закона). Ратификационная грамота - это документ, подтверждающий, что подписанный договор признается государством в качестве обязательного для него. На основании Федерального закона о ратификации международного договора РФ Президентом РФ подписывается ратификационная грамота, которая скрепляется его печатью и подписью Министра иностранных дел РФ ([статья 18](#) Закона).

3. Согласно [пункту "г" статьи 86](#) Конституции Президент РФ принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей. Верительная грамота свидетельствует о том, что данное лицо назначено полномочным представителем соответствующего иностранного государства. Отзывная грамота удостоверяет факт прекращения полномочий представителя иностранного государства в связи с окончанием его миссии и вручается перед его отбытием из России.

Статья 87

Комментарий к статье 87

1. В соответствии со [статьей 87](#) Конституции Президент РФ является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами. Исключительно Президенту принадлежит право утверждать военную доктрину Российской Федерации, назначать и освобождать высшее командование Вооруженных Сил Российской Федерации ([статья 83](#) Конституции). Однако он обязан ([часть 2 статьи 87](#)) при единоличном введении военного положения незамедлительно сообщить об этом Совету Федерации и Государственной Думе. Ему не принадлежит право объявления войны и заключения мира. Это исключительная компетенция Совета Федерации ([статья 106](#) Конституции).

2. [Часть 3 статьи 87](#) предусматривает принятие ФКЗ, который должен определять режим военного положения. В настоящий момент таким законом является Федеральный конституционный [закон](#) от 30 января 2002 г. N 1-ФКЗ "О военном положении". Этот Закон в [статье 1](#) устанавливает, что под военным положением понимается особый правовой режим, вводимый на территории РФ или в отдельных ее местностях в соответствии с [Конституцией](#) РФ Президентом РФ в случае агрессии против РФ или непосредственной угрозы агрессии. Целью введения военного положения является создание условий для отражения или предотвращения агрессии против РФ. Период действия военного положения начинается с даты и времени начала действия военного положения, которые устанавливаются указом Президента РФ о введении

военного положения, и заканчивается датой и временем отмены (прекращения действия) военного положения. В период действия военного положения в соответствии с данным [Законом](#) могут в той мере, в какой это необходимо для обеспечения обороны страны и безопасности государства, ограничиваться права и свободы граждан РФ, 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.

3. [ФКЗ "О военном положении"](#) закрепляет основания введения военного положения, раскрывая понятия агрессии и непосредственной угрозы агрессии, предусмотренные [статьей 87](#) Конституции РФ. Агрессией против РФ признается применение вооруженной силы иностранным государством (группой государств) против суверенитета, политической независимости и территориальной целостности РФ или каким-либо иным образом, несовместимым с Уставом ООН. В соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права актами агрессии против РФ независимо от объявления иностранным государством войны РФ признаются:

1) вторжение или нападение вооруженных сил иностранного государства на территорию РФ, любая военная оккупация территории РФ, являющаяся результатом такого вторжения или нападения, либо любая аннексия территории РФ или ее части с применением вооруженной силы;

2) бомбардировка вооруженными силами иностранного государства территории РФ или применение любого оружия иностранным государством против РФ;

3) блокада портов или берегов РФ вооруженными силами иностранного государства;

4) нападение вооруженных сил иностранного государства на Вооруженные Силы РФ или другие войска независимо от места их дислокации;

5) действия иностранного государства, позволяющего использовать свою территорию другому государству для совершения акта агрессии против РФ;

6) засылка иностранным государством или от имени иностранного государства вооруженных банд, групп, иррегулярных сил или наемников, которые осуществляют акты применения вооруженной силы против РФ, равносильные указанным в настоящем [пункте](#) актам агрессии.

Актами агрессии против РФ могут признаваться также другие акты применения вооруженной силы иностранным государством (группой государств) против суверенитета, политической независимости и территориальной целостности РФ или каким-либо иным образом, несовместимым с Уставом ООН, равносильные указанным в настоящем [пункте](#) актам агрессии. Непосредственной угрозой агрессии против РФ могут признаваться действия иностранного государства, совершенные в нарушение Устава ООН, общепризнанных принципов и норм международного права и непосредственно указывающие на подготовку к совершению акта агрессии против РФ, включая объявление войны РФ.

4. Военное положение на территории РФ или в отдельных ее местностях вводится указом Президента РФ. В указе Президента РФ о введении военного положения должны быть определены: обстоятельства, послужившие основанием для введения военного положения; дата и время, с которых начинает действовать военное положение; границы территории, на которой вводится военное положение. Указ Президента РФ о введении военного положения подлежит незамедлительному обнародованию по каналам радио и телевидения, а также незамедлительному официальному опубликованию.

5. Указ Президента РФ о введении военного положения незамедлительно передается на утверждение Совета Федерации. Это один из двух актов Президента РФ, которые в соответствии с [пунктом "б" статьи 102](#) Конституции РФ подлежат утверждению Советом Федерации. Вопрос об утверждении указа Президента РФ о введении военного положения должен быть рассмотрен Советом Федерации в течение 48 часов с момента получения этого указа. В случае, если в силу чрезвычайных и непредотвратимых при данных условиях обстоятельств заседание Совета

Федерации не может быть проведено в установленное время, такой вопрос может быть рассмотрен позднее срока, указанного в [абзаце первом настоящего пункта](#). Решение об утверждении указа Президента РФ о введении военного положения принимается большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации и оформляется соответствующим постановлением. В случае, если указ Президента РФ о введении военного положения Совет Федерации не утвердил, такое решение оформляется постановлением Совета Федерации. Указ Президента РФ о введении военного положения, не утвержденный Советом Федерации, прекращает действие со следующего дня после дня принятия такого решения, о чем население РФ или соответствующих ее отдельных местностей оповещается в том же порядке, в каком оно оповещалось о введении военного положения ([статья 4](#) ФКЗ "О военном положении").

Статья 88

Комментарий к [статье 88](#)

1. Чрезвычайное положение вводится Президентом РФ для скорейшей нормализации обстановки, восстановления законности и правопорядка, устранения угрозы безопасности граждан и оказания им необходимой помощи. Введение чрезвычайного положения является временной мерой, применяемой исключительно для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя РФ. ФКЗ от 30 мая 2001 г. N 3-ФКЗ "О чрезвычайном положении" определил, что целями введения чрезвычайного положения являются устранение обстоятельств, послуживших основанием для его введения, обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты конституционного строя РФ ([статья 2](#) Закона).

2. Чрезвычайное положение вводится лишь при наличии обстоятельств, которые представляют собой непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан или конституционному строю РФ и устранение которых невозможно без применения чрезвычайных мер ([статья 3](#) Закона). К таким обстоятельствам относятся:

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

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

3. Чрезвычайное положение на всей территории РФ или в ее отдельных местностях вводится указом Президента РФ с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации Федерального Собрания РФ и Государственной Думе Федерального Собрания РФ. Указ Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения незамедлительно передается на утверждение Совета Федерации Федерального Собрания РФ.

4. 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.

Указ Президента РФ о введении чрезвычайного положения подлежит незамедлительному обнародованию по каналам радио и телевидения, а также незамедлительному официальному опубликованию.

Статья 89

Комментарий к [статье 89](#)

1. К компетенции Президента относится решение вопросов гражданства РФ и предоставления политического убежища. К компетенции главы государства отнесены вопросы приема, выхода и восстановления в гражданстве РФ.

2. На основании [пункта "б" статьи 89](#) Конституции Президент награждает государственными наградами РФ, присваивает почетные звания РФ. Следует отметить, что в целом вопросы государственных наград Российской Федерации отнесены [пунктом "с" статьи 71](#) Конституции к ведению РФ. Федерального закона о государственных наградах Российской Федерации нет. Эти вопросы регламентированы сейчас в основном [Положением](#) о государственных наградах Российской Федерации, утвержденным Указом Президента РФ от 2 марта 1994 г. N 442 (в ред. от 12.08.2008 N 1205). Согласно этому [Положению](#) Президент издает указы и о награждении государственными наградами, и об учреждении государственных наград РФ. Государственные награды Российской Федерации - это высшая форма поощрения за выдающиеся заслуги в экономике, науке, культуре, искусстве, защите Отечества, просвещении, охране здоровья, жизни, прав граждан, благотворительной деятельности и иные заслуги.

3. В соответствии с [пунктом "б"](#) Президент РФ присваивает высшие воинские и специальные звания. Высшие воинские звания - это звания генералов и маршалов, начиная со звания генерал-майора. Высшие специальные звания присваиваются сотрудникам органов внутренних дел, сотрудникам учреждений и органов уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции РФ и Государственной противопожарной службы Министерства по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

4. В [пункте "в" статьи 89](#) Конституции предусмотрено, что Президент осуществляет помилование. Актом помилования является решение главы государства о смягчении наказания или полном освобождении от наказания лиц, обратившихся к нему с соответствующим ходатайством.

Статья 90

Комментарий к [статье 90](#)

1. Осуществляя свои полномочия, Президент РФ издает два вида актов: указы и распоряжения. Различие между ними установить довольно сложно. Казалось бы, надо исходить из того, что указ - акт более широкого действия, имеющий нормативный характер, а распоряжение - документ более частного, конкретного назначения. Но это не так. Нередко нормативными являются и указы, и распоряжения. Причем иногда для регулирования сходных вопросов используются то указы, то распоряжения (например, создание подразделений Администрации Президента и утверждение положений о них). Правда, в последнее время наблюдается все-таки

тенденция к использованию для нормативного регулирования общественных отношений формы указов. Кроме того, для определенных вопросов ненормативного характера устойчивой формой является не распоряжение, а указ (например, в отношении награждения, предоставления гражданства РФ, выхода из гражданства, помилования и др.). Поэтому граница между актами Президента порой условна.

2. Но в одной ситуации форма указа употребляется весьма часто. Связано это с регулированием наиболее важных общественных отношений, особенно если они не урегулированы законом; указ Президента в данном случае как бы заменяет законодательное регулирование.

3. Введя пост Президента, Конституция РСФСР предусмотрела, что Президент издает свои акты на основе и во исполнение не только Конституции и законов РФ, но и решений Съезда и Верховного Совета. Однако при конституционной реформе 21 апреля 1992 г. осталось лишь положение о том, что указы (но не распоряжения) не могут противоречить Конституции и законам РФ. То же записано и в действующей Конституции, но относится к обоим видам актов: указы и распоряжения Президента не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам (часть 3 статьи 90). Здесь отражена иная концепция назначения актов Президента, а именно в том случае, если какой-то вопрос уже урегулирован законом, Президент обязан с ним считаться. Однако если вопрос в законе не урегулирован, Президент вправе его урегулировать своим актом. Причем на практике могут возникать такие ситуации: а) вопрос юридически не урегулирован, и неясно, каким актом это должно быть сделано - законом, указом Президента, постановлением Правительства и т.д.; б) вопрос еще не урегулирован, но понятно, что он является предметом закона. По мнению Президента РФ, он вправе издавать свой нормативный акт не только в первой ситуации, но и во второй - для заполнения правового пробела на тот период, пока закон еще не принят, а общественные отношения настоятельно требуют регулирования. Свою логику Президент изложил в Послании Федеральному Собранию от 16 февраля 1995 г.: "Объем предстоящей законодательной работы настолько громаден, что парламент еще не скоро удовлетворит потребности практики в качественных законах. В этих условиях Президент обязан своими нормативными указами восполнять правовые пробелы. Тем более что имеется и конституционно-правовая основа для такого рода президентских актов. Во-первых, указы Президента - это акты не главы исполнительной власти, а главы государства. Другими словами, их абсолютно подзаконный характер не очевиден. Разумеется, эти указы не должны противоречить Конституции и действующим законам. Но при наличии правовых пробелов их восполнение с помощью нормативных актов главы государства до принятия соответствующих законов вполне естественно и правомерно. Во-вторых, одной из конституционно установленных прерогатив Президента является определение основных направлений внутренней и внешней политики страны. Ясно, что отнюдь не только ежегодные послания Президента могут считаться формой реализации этого полномочия. В-третьих, необходимость выполнения функций гаранта Конституции также обуславливает возможность издания Президентом нормативных указов для обеспечения действия Конституции РФ. Таким образом пока нет соответствующих законов, указы Президента остаются полноценной правовой базой для возникновения и изменения тех или иных общественных отношений".

4. В последующем позицию Президента поддержал Конституционный Суд РФ. В Постановлении от 30 апреля 1996 г. по делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента РФ от 3 октября 1994 г. "О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации" и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа РФ, утвержденного названным Указом, КС определил: "В соответствии со статьей 80 Конституции РФ Президент РФ является гарантом Конституции РФ и обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. В силу этого не противоречит Конституции РФ издание им указов, восполняющих пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения при условии, что такие указы не противоречат Конституции РФ и федеральным законам, а их действие во времени ограничивается периодом до принятия соответствующих законодательных актов".

Статья 91

Комментарий к статье 91

1. [Статья 91](#) - одна из самых кратких в Конституции. Неприкосновенность означает защищенность от всяких посягательств со стороны кого бы то ни было, а лицо, пользующееся неприкосновенностью, защищается государством от противоправных посягательств. Неприкосновенность Президента РФ означает: никто не может применить в отношении Президента физического или психического насилия; его нельзя ни задержать, ни обыскать, ни арестовать, ни привлечь к любому виду правовой ответственности, пока он состоит в должности Президента; наконец, Президента нельзя свергнуть, отстранить от исполнения обязанностей. Поэтому единственным основанием наступления ответственности для Президента РФ является совершение уголовно наказуемого деяния, квалифицируемого как государственная измена или иное тяжкое преступление.

2. [Конституция](#) РФ, допуская случаи привлечения Президента РФ к уголовной ответственности, в то же время не предусматривает возможности наступления гражданско-правовой, дисциплинарной, административной ответственности для Президента РФ в течение срока осуществления его полномочий. Таким образом, Президент РФ в принципе ни перед кем не несет ответственности за свою текущую деятельность.

3. Концепция всеохватывающего иммунитета Президента РФ, предложенная в [Конституции](#) РФ, заключается в том, чтобы обеспечить стабильную работу Президента в РФ, при этом не превращаясь в своего рода индульгенцию в отношении любых деяний, совершенных в период пребывания конкретного лица в должности Президента РФ. Как следствие этого, если деятельность Президента РФ прямо противоречит действующему законодательству и Президент РФ сознательно не предпринимает усилий для устранения возникшего нарушения, оснований для распространения на Президента РФ иммунитета от любого вида ответственности не имеется. В противном случае институт Президента РФ теряет свой смысл, что, в свою очередь, приводит к утрате Президентом статуса гаранта [Конституции](#).

Статья 92

Комментарий к статье 92

1. В соответствии с [частью 1 статьи 92](#) Конституции Президент РФ приступает к исполнению полномочий с момента принесения им присяги, прекращает их исполнение с истечением срока его пребывания в должности с момента принесения присяги вновь избранным Президентом РФ.

2. В [части 2 статьи 92](#) указаны три способа досрочного прекращения исполнения полномочий Президента: отставка, стойкая неспособность по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия, отрешение от должности.

3. Отставка - это добровольный уход с поста подписанием письменного заявления, извещающего об оставлении должности; устного объявления будет в данном случае вряд ли достаточно. Подача в отставку и принятие Председателем Правительства на себя выполнения обязанностей Президента имеют уже бесповоротный для Президента характер. Иначе говоря, Президент не может потом объявить, что он "передумал" и отзывает свое заявление об отставке. Президент официально объявляет об отставке в письменной форме (с указанием не только года, месяца и дня, но также и часа, с которого начинается отставка), даже если Президент объявляет о ней в публичном выступлении либо в заявлении по телевидению и т.п. Причем отставка должна следовать в день объявления о ней, т.е. Президент не может объявить сегодня о том, что через неделю, месяц и т.д. он уходит со своего поста, потому как подобная ситуация и предполагает для Президента возможность "передумать" и отозвать свое заявление. С объявленного момента (дня и часа) Председатель Правительства считается автоматически приступившим к исполнению обязанностей Президента. В свою очередь и премьер незамедлительно делает заявление о том, что вступил в исполнение обязанностей. Такое его заявление необходимо для общественного

спокойствия и обеспечения нормального продолжения общего хода государственных дел.

4. При решении вопроса о судьбе полномочий Президента в связи с состоянием здоровья возможны две ситуации. Первая ситуация. Президент чувствует себя больным, но он в ясном уме и поэтому сам объявляет, что не может продолжать исполнение полномочий Президента в силу физической немощи. Для этой ситуации как раз и подходит начальная формула [части 2 статьи 92](#): Президент "прекращает исполнение полномочий досрочно" в силу стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия. Но это практически означает ту же отставку - лишь с указанием конкретного основания. Вторая ситуация. Состояние здоровья Президента таково, что требуется специальное авторитетное медицинское заключение; что касается собственного мнения Президента, то либо его невозможно спросить, например при стойкой потере сознания, либо это мнение при состоянии Президента не может иметь решающего значения, к примеру при наступивших глухоте, слепоте и т.д. Речь идет, следовательно, о случаях, когда в отличие от отставки личная воля Президента объективно не может быть решающим фактором и Председатель Правительства объявляет о принятии на себя исполнения обязанностей Президента на основании медицинских документов.

5. Что касается отрешения от должности, то при введении поста Президента РСФСР в 1991 г. в [Конституции](#) предусматривалась возможность его отрешения от должности в случае нарушения им Конституции РСФСР, законов РСФСР и принесенной присяги. Действующая Конституция РФ установила такие основания для постановки вопроса об отрешении, при которых оно практически невозможно. Президент РФ согласно [статье 93](#) Конституции может быть отрешен от должности Советом Федерации только на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления (см. [комментарий к статье 93](#)).

6. Поскольку исполнение полномочий Президента не должно прерываться, [пунктом 3 статьи 92](#) предписано, что в случае досрочного их прекращения обязанности Президента временно, т.е. до избрания нового Президента, исполняет Председатель Правительства РФ. Однако исполняющий обязанности Президента РФ несколько ограничен в выполнении президентских функций. Он не имеет права распускать Государственную Думу, назначать референдум, а также вносить предложения о поправках и пересмотре [Конституции](#) РФ.

Статья 93

Комментарий к [статье 93](#)

1. В [статье](#) предусмотрено одно из оснований прекращения исполнения полномочий Президента Российской Федерации, перечисленных в [части 2 статьи 92](#) Конституции, а именно отрешение Президента от должности до истечения срока его полномочий. Отрешение от должности предусматривает особый порядок и связанные с этим процедуры, в которых участвуют Государственная Дума, Верховный Суд Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, а также Совет Федерации. Аналогичный порядок отстранения Президента и иных должностных лиц от должности известен законодательству некоторых иностранных государств как импичмент. [Конституция](#) связывает отрешение Президента от должности с необходимостью привлечения его к ответственности за тяжкое преступление. Ответственность же Президента за совершение тяжкого преступления является юридической (основанием юридической ответственности является правонарушение), а не политической, как, например, у Правительства перед парламентом. Политическая ответственность главы государства встречается чрезвычайно редко и не имеет серьезного значения в свете отношений ветвей власти.

2. Отрешение Президента от должности может произойти только на основании обвинения его в совершении указанного в [части 1 статьи 93](#) преступления, а именно государственной измены или иного тяжкого преступления. Определение государственной измены дано в [статье 275](#) УК. Весьма проблематичным является термин "иное тяжкое преступление", который находил свое отражение исключительно в Уголовном [кодексе](#) России, действовавшем на момент принятия [Конституции](#) РФ 1993 г. В нем была специальная [статья 7.1](#), в которой были перечислены все тяжкие преступления. В Уголовном кодексе РФ 1996 г. дана новая классификация преступлений.

Согласно [статье 15](#) УК РФ преступления подразделяются на преступления небольшой тяжести, преступления средней тяжести, тяжкие преступления и особо тяжкие преступления в зависимости от характера и степени общественной опасности. Формально получается, что Президент может обвиняться в совершении только тяжких преступлений (срок лишения свободы - от пяти до десяти лет), но не в особо тяжких (срок лишения свободы - свыше 10 лет). Однако государственная измена, о которой идет речь в [статье 93](#), в действующем Уголовном кодексе относится к особо тяжким преступлениям. Ясно, что формулировка [части 1 статьи 93](#) после вступления в силу УК РФ 1996 г. прежде всего подразумевает государственную измену как особо тяжкое преступление и, видимо, некоторые иные особо тяжкие преступления.

3. Порядок отрешения включает несколько стадий. Согласно [пункту "е" статьи 102](#) Конституции отрешение Президента от должности возложено на Совет Федерации Федерального Собрания. Порядок отрешения определен в [Регламенте](#) Совета Федерации.

4. Выдвижение обвинения против Президента Российской Федерации, как следует из [части 1 комментируемой статьи](#), а также [пункта "з" статьи 103](#) Конституции, - прерогатива Государственной Думы. Из содержания [части 2 статьи 93](#) Конституции следует, что Государственная Дума образует специальную комиссию, которая в соответствии с [Регламентом](#) Государственной Думы оценивает соблюдение процедурных правил и фактической обоснованности обвинения. Специальная комиссия заслушивает на своих заседаниях лиц, имеющих сведения о фактах, положенных в основу предложения о выдвижении обвинения, рассматривает соответствующие документы, заслушивает представителя Президента. Обвинение выдвигается по инициативе не менее 1/3 депутатов Государственной Думы.

5. Предложение о выдвижении обвинения против Президента и заключение специальной комиссии рассматриваются на заседании Государственной Думы. Государственная Дума принимает решение о выдвижении обвинения 2/3 голосов от общего числа депутатов.

6. Выдвинутое Государственной Думой обвинение против Президента направляется в Верховный Суд Российской Федерации, который дает заключение о наличии в действиях Президента признаков преступления, послуживших основанием для обвинения.

7. Соблюдение установленного порядка выдвижения обвинения против Президента Российской Федерации в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления должно подтверждаться заключением Конституционного Суда Российской Федерации. Конституционный Суд дает его по запросу Совета Федерации ([часть 7 статьи 125](#) Конституции).

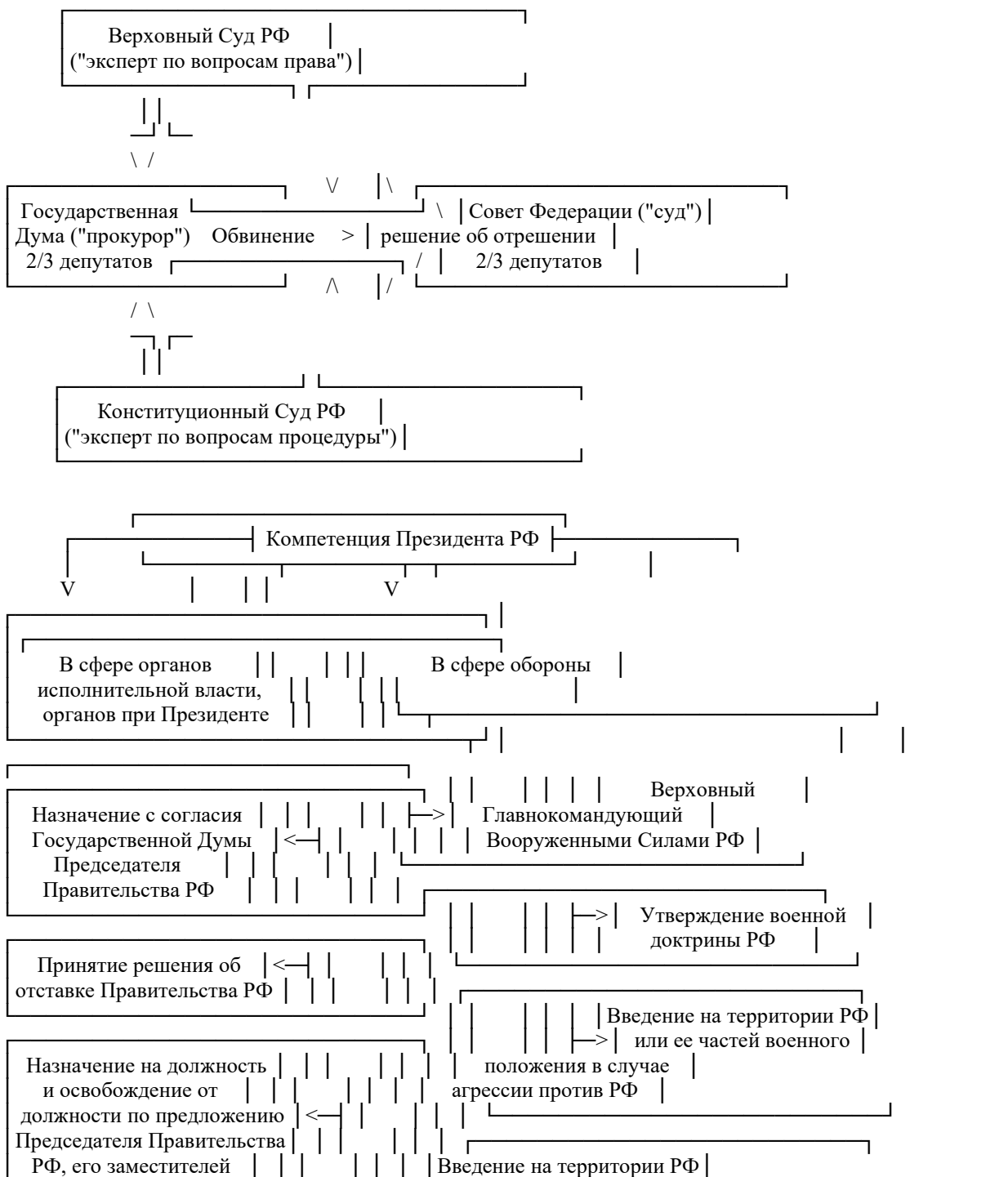
8. Решение Совета Федерации об отрешении Президента Российской Федерации от должности должно быть принято не менее чем 2/3 голосов от общего числа состава палаты и не позднее чем в трехмесячный срок после выдвижения Государственной Думой обвинения. Установлено, что если в этот срок решение Совета Федерации не будет принято, то обвинение против Президента считается отклоненным. Отрешение Президента от должности на основании предъявленного обвинения не означает привлечения его к уголовной ответственности, а также его осуждения.

9. Юридическая ответственность главы государства известна при всех формах республиканского правления. Наиболее близкой для российской процедуры ответственности главы государства является импичмент Президента США, поскольку в Италии и ФРГ аналогичные процессы не имеют серьезного значения из-за парламентской формы правления, а во Франции подобная процедура до сих пор не отработана даже в законодательстве (например, во французском уголовном праве понятие "государственная измена" до сих пор не сформулировано). Процедура отрешения Президента России от должности весьма своеобразна и достаточно сложна (есть сомнения, что Президента вообще можно отрешить от должности в рамках этой процедуры). Эта сложность не позволяет парламенту превратить ее в орудие политической борьбы и угрожать Президенту отстранением от должности по чисто политическим мотивам.

10. Отрешение Президента от должности на основании обвинения, подтвержденного заключением Верховного Суда, еще не означает, что впоследствии он будет непременно признан

судом виновным в совершении преступления. Заключение Верховного Суда, подтверждающее обвинение, - это еще не вступивший в законную силу обвинительный приговор компетентного суда. Следовательно, возможна ситуация, когда отрешенный от должности теперь уже экс-президент будет признан судом невиновным в совершении преступления, обвинение в котором послужило формальным основанием для отрешения его от должности. Но экс-президент не будет восстановлен в должности. Таким образом, окажется, что отрешение от должности произошло без причин юридического характера. И наоборот, вопреки заключению Верховного Суда, подтверждающему обвинение, Совет Федерации по политическим соображениям может не принять решение об отрешении Президента от должности. Наконец, Государственная Дума может либо выдвигать, либо не выдвигать обвинение против Президента по тем же политическим соображениям независимо от причин юридического характера.

Процедура импичмента:



Глава 5. ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ

Комментарий к главе 5

В Конституции РФ формированию, структуре и функциям Федерального Собрания посвящена [глава 5](#). Само расположение ее в Конституции РФ - сразу вслед за [главой](#) "Президент Российской Федерации" и перед [главой](#) "Правительство Российской Федерации" - указывает на значение представительной и законодательной власти, ее место в системе разделения властей. Согласно [статье 11](#) Конституции Федеральное Собрание наряду с Президентом, Правительством и судами РФ осуществляет государственную власть в нашей стране. Как установлено [статьей 10](#), государственная власть осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. На федеральном уровне Федеральное Собрание представляет законодательную власть Российской Федерации. Одновременно Федеральное Собрание является представительным органом. Представительное значение Федерального Собрания определяется содержанием [части 2 статьи 3](#) Конституции, в соответствии с которой "народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти". В свою очередь, [часть 2 статьи 32](#) Конституции, развивая эту мысль, прямо указывает, что "граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти" и таким образом осуществлять свое право на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей.

Правовой статус Федерального Собрания определен не только в [главе 5](#) Конституции. Основы взаимодействия Федерального Собрания с Президентом РФ установлены в [главе 4](#) "Президент Российской Федерации" и охватывают чрезвычайно широкий спектр вопросов, в частности согласование назначений ряда должностных лиц, назначение выборов и роспуск Государственной Думы, участие Президента в законодательном процессе, введение военного и чрезвычайного положения, отрешение Президента от должности и некоторые другие. Порядок назначения Председателя Правительства Российской Федерации, а также выражения недоверия Правительству Государственной Думой отражен в [главе 6](#) "Правительство Российской Федерации". В [главе 7](#) "Судебная власть" определены полномочия Конституционного Суда РФ во взаимоотношениях с палатами Федерального Собрания.

Статья 94

Комментарий к статье 94

[Статья 94](#) Конституции прямо называет Федеральное Собрание парламентом России, чтобы предотвратить всякие сомнения на этот счет, и указывает, что оно является представительным и законодательным органом России. В отношении парламентов субъектов РФ понятия "законодательный" и "представительный" вообще используются как синонимы. Вывод об этом можно сделать, если обратить внимание на то, как такие парламенты именуется в нескольких [статьях Конституции](#): "законодательные (представительные) органы субъектов РФ". Следовательно, представительный характер органа государственной власти согласно Конституции является одним из важнейших признаков парламента.

Статья 95

Комментарий к статье 95

1. Согласно [статье 95](#) Конституции РФ Федеральное Собрание состоит из двух палат - Совета Федерации и Государственной Думы. Такая структура проистекает из федеративного государственного устройства, когда одна из палат является палатой общенародного представительства, а в другой палате реализуется представительство субъектов Федерации. Почти все федерации в мире имеют двухпалатную структуру парламентов. Роль палаты Федерального Собрания, выражающей интересы субъектов РФ, принадлежит Совету Федерации. Вторая палата

Федерального Собрания - Государственная Дума - призвана представлять интересы населения РФ в целом.

2. [Часть 2 статьи 95](#) Конституции не указывает с достаточной степенью четкости способ формирования Совета Федерации - избрание, замещение по должности, назначение членов этой палаты Федерального Собрания. В ней лишь указывается исходный принцип: в Совете Федерации заседают по два представителя от каждого субъекта РФ - по одному от законодательного и исполнительного органа государственной власти субъекта РФ. Любые изменения в численности субъектов РФ (увеличение или уменьшение) влекут за собой изменения в количественном составе Совета Федерации. В настоящее время Конституция ([статья 65](#) Конституции) содержит список из 86 субъектов РФ. Следовательно, Совет Федерации должен насчитывать 172 члена.

3. В [части 3 статьи 95](#) указывается количественный состав Государственной Думы РФ - 450 депутатов. Более широкий количественный состав Государственной Думы позволяет ей образовывать значительное число депутатских комитетов и комиссий, охватывающих основные направления внутренней и внешней политики.

Статья 96

Комментарий к [статье 96](#)

1. [Законом](#) Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. N 6-ФКЗ "Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы" срок полномочий Государственной Думы увеличен до пяти лет (ранее [Конституцией](#) был установлен четырехлетний срок).

Вызывает вопросы "разведение" сроков полномочий Президента и Думы (см. [комментарий к части 1 статьи 81](#) Конституции). Одной из причин такого "разведения" сроков законодатель указывает цель "развести" избирательные кампании и не держать наше население, экономику, страну целый год в состоянии избирательных гонок. Также это повысит статус законодательного органа. До сих пор выборы в Государственную Думу воспринимались как репетиция перед президентскими. Теперь это исключено.

С другой стороны, синхронность выборов придавала устойчивость и рациональность политической системе. Одновременно приходил новый Президент, новое Правительство и новая Государственная Дума. "Разведение" сроков полномочий может привести к так называемой разделенной демократии, варианту, при котором Президент и Государственная Дума будут представлять разные политические силы.

Данное положение [Конституции](#) в части срока полномочий применяется в отношении Государственной Думы, которая избрана после его вступления в силу.

2. [Часть 2 статьи 96](#) Конституции ссылается на федеральные законы, где процесс формирования Совета Федерации и порядок выборов депутатов Государственной Думы рассматривается детально.

3. Согласно [ФЗ](#) от 5 августа 2000 г. "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" членом Совета Федерации может быть избран (назначен) гражданин РФ не моложе 30 лет, обладающий в соответствии с [Конституцией](#) РФ правом избирать и быть избранным в органы государственной власти. Член Совета Федерации - представитель от законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации избирается законодательным органом государственной власти субъекта РФ на срок полномочий этого органа (в двухпалатных органах - на срок полномочий палаты), а при формировании законодательного органа субъекта РФ путем ротации - на срок полномочий однократно избранных депутатов этого органа. Представитель в Совете Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта РФ назначается высшим должностным лицом субъекта РФ на срок его полномочий.

4. За короткую историю российского парламентаризма процедура формирования Совета Федерации претерпела несколько кардинальных изменений. Первый его состав был сформирован на основании [Указа](#) Президента Российской Федерации от 11 октября 1993 г. N 1626 "О выборах в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" путем выборов двух депутатов от каждого субъекта РФ по мажоритарной системе по двухмандатным избирательным округам, образуемым в рамках административных границ соответствующих субъектов РФ. По истечении двухгодичного срока первого созыва Совета Федерации, установленного переходными положениями [Конституции](#) РФ, вновь встал вопрос о принципе его формирования. Вокруг этой проблемы развернулась острая политическая борьба. В результате буквально в последние дни истекающих полномочий Государственной Думы был принят Федеральный [закон](#) от 5 декабря 1995 г. "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации", в котором предусматривалось, что членами Совета Федерации являются по должности руководитель законодательного и исполнительного органа государственной власти субъекта РФ. В рамках программы по углублению конституционной реформы Президент РФ В.В. Путин внес новый Федеральный [закон](#) "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации", который был принят Государственной Думой 19 июля 2000 г., одобрен Советом Федерации 26 июля 2000 г., подписан Президентом РФ 5 августа 2000 г.

5. Порядок выборов депутатов Государственной Думы регулируется Федеральным [законом](#) от 18 мая 2005 г. N 51-ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации". Этот [Закон](#) установил пропорциональную избирательную систему, в соответствии с которой все депутаты Государственной Думы избираются по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за федеральные списки кандидатов. Федеральный избирательный округ, по которому избираются депутаты Государственной Думы, включает в себя всю территорию Российской Федерации. Избиратели, проживающие за пределами территории Российской Федерации, считаются приписанными к федеральному избирательному округу. Именно такая избирательная система установлена для проведения выборов депутатов Государственной Думы пятого созыва.

Предыдущим законодательством была предусмотрена смешанная избирательная система, которая соединяла два принципа избрания депутатов: во-первых, принцип большинства (мажоритарности) для кандидатов, баллотирующихся по одномандатным избирательным округам, во-вторых, принцип пропорциональности, применяющийся для кандидатов, входящих в федеральные списки кандидатов. 225 депутатов Государственной Думы избирались по федеральному избирательному округу пропорционально количеству голосов, поданных в федеральные списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями, избирательными блоками. Другая половина избиралась по одномандатным избирательным округам (один округ - один депутат), образованным на основе единой нормы представительства избирателей на одномандатный избирательный округ.

Статья 97

Комментарий к [статье 97](#)

1. В [статье 97](#) определены требования, предъявляемые к кандидатам в депутаты Государственной Думы, и содержится ряд условий, соблюдение которых должно быть обеспечено после избрания гражданина депутатом Государственной Думы. В случае избрания депутатом вступает в силу институт несовместимости депутатского мандата с занятием определенной должности (видом деятельности).

2. [Часть 1 статьи 97](#) Конституции вводит три требования к депутатам (и, следовательно, к кандидатам в депутаты) Государственной Думы: депутатом Государственной Думы может быть, во-первых, гражданин России, во-вторых, гражданин, достигший 21 года, и, в-третьих, гражданин, имеющий право участвовать в выборах. Содержание третьего из перечисленных требований раскрывается в [части 3 статьи 32](#) Конституции: "Не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы

по приговору суда".

3. Части 2 и 3 статьи 97 Конституции закрепляют принцип несовместимости должностей с депутатским мандатом. Это связано, во-первых, с непереносимым условием для депутата Государственной Думы сосредоточиться на выполнении в первую очередь своих весьма важных для жизни общества и государства обязанностей. Поэтому часть 3 той же статьи специально оговаривает постоянный характер работы депутата. Во-вторых, требование несовместимости должностей вытекает из необходимости обеспечения независимости депутата в административном, материальном и дисциплинарном плане от каких-либо органов и должностных лиц, кроме соответствующей палаты Федерального Собрания, ее внутренних органов и должностных лиц. Именно это позволяет депутату в полной мере нести политическую и моральную ответственность перед своими избирателями и зависеть прежде всего от своей внутренней убежденности в том, что его действия соответствуют интересам страны и способствуют благу народа. Именно поэтому часть 3 статьи 97 допускает совмещение депутатского мандата с осуществлением преподавательской, научной и иной творческой деятельности, поскольку такая деятельность, даже при условии занятия на условиях совместительства каких-либо должностей в государственных учебных или научных учреждениях, не предполагает выполнения каких-либо управленческих функций, а значит, не нарушает упомянутой выше независимости.

4. Независимость депутата в материальном плане тесно связана с оплатой его деятельности. В мировой практике давно признано, что члены парламента должны получать вознаграждение. Вознаграждение включает как заработную плату, так и ряд других материальных благ. Это связано с тем, что для осуществления депутатской деятельности парламентарии нуждаются в поездках к избирателям, привлечении опытных помощников и т.д. Необходимы также медицинское обслуживание, страхование жизни и другие гарантии. Общество сознательно идет на соответствующие расходы, понимая важность создания удовлетворительных материальных условий для успешного осуществления народными избранниками их деятельности. Жизнь и здоровье члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы подлежат обязательному государственному страхованию за счет федерального бюджета на сумму годового денежного содержания федерального министра. Страховые суммы выплачиваются в случаях гибели члена парламента, если гибель наступила вследствие телесных повреждений или причинения иного повреждения здоровья в связи с осуществлением им своих полномочий, причинения парламентарии в связи с осуществлением им своих полномочий увечья или иного повреждения здоровья, как не повлекших стойкой утраты трудоспособности, так и повлекших стойкую утрату трудоспособности. В случае причинения члену Совета Федерации или депутату Государственной Думы в связи с осуществлением ими своих полномочий увечья или иного повреждения здоровья, повлекших стойкую утрату трудоспособности, им ежемесячно выплачивается компенсация.

5. Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы освобождаются на срок их полномочий от призыва на военную службу и на военные сборы. По окончании срока полномочий им предоставляется прежняя работа (должность), а при ее отсутствии - другая равноценная работа (должность) по предыдущему месту работы или с их согласия в другой организации. Военнослужащие, лица рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, работники органов прокуратуры, избранные депутатами Государственной Думы, по окончании срока их полномочий вправе продолжить военную службу (службу в органах внутренних дел, органах прокуратуры) или досрочно уволиться с военной службы (службы в органах внутренних дел, органах прокуратуры). По окончании срока их полномочий им предоставляется прежняя должность или с их согласия другая должность по прежнему либо по иному месту службы. Ряд льгот предусмотрен для супруги (супруга) депутата Государственной Думы, уволенной (уволенного) в связи с переездом депутата для выполнения им своих полномочий в Государственной Думе (перерыв в работе засчитывается в общий и непрерывный стаж работы и др.).

6. В случае досрочного роспуска Государственной Думы депутаты этой палаты получают единовременное денежное пособие за весь период, оставшийся до завершения первоначального срока их полномочий, из расчета их ежемесячного денежного вознаграждения на день прекращения ими своих полномочий; в этом случае на депутатов Государственной Думы

распространяются гарантии трудовых прав. Депутату Государственной Думы и проживающим совместно с ним членам его семьи, находящимся на день роспуска Государственной Думы вне своего постоянного места жительства, обеспечиваются бесплатный проезд и бесплатный провоз принадлежащего им имущества к постоянному месту жительства. Депутату Государственной Думы, имеющему трудовой стаж, равный требуемому для назначения полной пенсии по старости (включая пенсии на льготных условиях), полномочия которого прекращены в связи с роспуском Государственной Думы, с его согласия государственная пенсия назначается досрочно, но не ранее чем за два года до установленного законодательством РФ пенсионного возраста. При этом размер пенсии не может составлять менее 75 процентов ежемесячного денежного вознаграждения данного депутата.

7. Совет Федерации самостоятельно устанавливает размер ежемесячного денежного вознаграждения члена Совета Федерации, связанного с осуществлением им своих полномочий. Выплаты по возмещению расходов, связанных с осуществлением членом этой палаты своих полномочий, не облагаются подоходным налогом. Члену Совета Федерации возмещаются расходы, связанные с проживанием вне его постоянного места жительства в связи с осуществлением им своих полномочий.

8. Все депутаты Государственной Думы независимо от занимаемой в палате должности, за исключением Председателя Государственной Думы, получают одинаковое ежемесячное денежное вознаграждение, которое состоит из должностного оклада и надбавок к нему. Депутату Государственной Думы устанавливаются ежемесячный оклад и надбавки к нему в размере должностного оклада федерального министра и надбавок к этому окладу. Председателю Государственной Думы устанавливаются ежемесячный оклад и надбавки к нему в размере должностного оклада Председателя Правительства РФ и надбавок к этому окладу. Депутату Государственной Думы ежемесячно возмещаются расходы, связанные с осуществлением им своих полномочий, в сумме, равной пяти минимальным размерам оплаты труда. При этом выплаты по возмещению расходов, связанных с осуществлением им своих полномочий, не облагаются подоходным налогом. Депутату Государственной Думы возмещаются расходы, связанные с проживанием вне его постоянного места жительства в связи с осуществлением им своих полномочий.

9. Членам Совета Федерации и депутатам Государственной Думы предоставляется ежегодный оплачиваемый отпуск продолжительностью 48 рабочих дней. Медицинское, бытовое и пенсионное обеспечение парламентариям предоставляется на условиях, установленных для членов Правительства РФ. Каждому члену Совета Федерации и депутату Государственной Думы для осуществления ими своих полномочий в здании соответствующей палаты предоставляется служебное помещение, оборудованное мебелью, оргтехникой, средствами связи, в том числе правительственной. Все виды почтовых и телеграфных отправок в связи с осуществлением парламентариями своих полномочий пересылаются (передаются), обрабатываются и доставляются в разряде правительственных. Расходы по использованию средств связи организаций в связи с осуществлением депутатами своих полномочий возмещаются организациям за счет федерального бюджета.

10. Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы на территории РФ имеют право бесплатно пользоваться воздушным, железнодорожным, автомобильным, водным транспортом и всеми видами городского и пригородного пассажирского транспорта, за исключением такси. Администрации государственных и муниципальных гостиниц обязаны в течение часа предоставлять членам Совета Федерации и депутатам Государственной Думы отдельный номер. Депутату Государственной Думы, не имеющему в городе Москве жилой площади, предоставляется служебная жилая площадь для проживания, в том числе с членами семьи, которую он обязан освободить не позднее одного месяца со дня прекращения его полномочий. Расходы органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, связанные с материальным обеспечением деятельности членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, оплачиваются за счет федерального бюджета.

Комментарий к статье 98

1. Неприкосновенность (парламентский иммунитет), закрепленная в [статье 98](#) Конституции РФ, - один из основных элементов статуса парламентария, важнейшая правовая гарантия его деятельности. По своему содержанию это гарантия более высокого уровня по сравнению с общими конституционными гарантиями неприкосновенности личности. Она не является личной привилегией, а имеет публично-правовой характер, призвана служить публичным интересам, обеспечивая повышенную охрану законом личности парламентария в силу осуществляемых им государственных функций, ограждая его от необоснованных преследований, способствуя беспрепятственной деятельности парламентария и тем самым - парламента, их самостоятельности и независимости.

2. Закрепление неприкосновенности в [Конституции](#) РФ является определенным исключением из общей конституционной нормы о равенстве всех перед законом и судом, что обусловлено необходимостью конституционной защиты специального статуса парламентария как члена федерального представительного и законодательного органа. Нарушение положений закона, регулирующего вопросы неприкосновенности членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, влечет ответственность, предусмотренную действующим законодательством.

3. Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы обладают неприкосновенностью в течение всего срока их полномочий. Они не могут быть привлечены к уголовной или к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, задержаны, арестованы, подвергнуты обыску без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания, кроме случаев задержания на месте преступления, а также подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей. Неприкосновенность парламентариев распространяется на их жилые, служебные помещения, багаж, личные и служебные транспортные средства, переписку, используемые ими средства связи, а также на принадлежащие им документы.

4. Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы не могут быть привлечены к уголовной и административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие их статусу, в том числе и по истечении срока их полномочий. Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы вправе отказаться от дачи свидетельских показаний по гражданскому или уголовному делу об обстоятельствах, ставших им известными в связи с выполнением ими своих обязанностей.

5. Вопрос о лишении членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы неприкосновенности решается по представлению Генерального прокурора РФ соответствующей палатой. Для получения согласия на привлечение к уголовной или к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, на задержание, кроме случаев задержания на месте преступления, арест и обыск члена Совета Федерации или депутата Государственной Думы Генеральный прокурор вносит в соответствующую палату Федерального Собрания представление. Палаты рассматривают это представление в порядке, установленном Регламентом соответствующей палаты, принимают по нему мотивированное решение и в трехдневный срок извещают о нем Генерального прокурора. При необходимости от Генерального прокурора могут быть истребованы дополнительные материалы. В рассмотрении вопроса в Совете Федерации, в Государственной Думе вправе участвовать соответственно член Совета Федерации, депутат Государственной Думы, в отношении которых внесено представление. О прекращении уголовного дела либо о вступившем в законную силу приговоре суда в отношении члена Совета Федерации или депутата Государственной Думы орган дознания, следователь либо суд в трехдневный срок сообщают соответствующей палате Федерального Собрания. Вопрос о привлечении депутата к уголовной ответственности и лишении его парламентского мандата вставал перед Государственной Думой, однако палата реагировала на это отрицательно. За все время мандата был лишен только один депутат.

6. Следует отметить, что Федеральный [закон](#) о статусе депутатов устанавливает более широкий, чем указанный в [Конституции](#) РФ, перечень случаев, при которых парламентарий не

может быть лишен неприкосновенности без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания. Воспроизводя конституционные положения о депутатской неприкосновенности, о недопустимости задержания, ареста, обыска, а также личного досмотра депутата, [Закон](#) предусматривает также невозможность привлечения его к уголовной или к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, и его допроса без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания. В дополнение к [Конституции](#) РФ [Закон](#) также устанавливает, что для получения согласия на привлечение депутата к уголовной или к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, кроме случаев задержания на месте преступления, а также на его арест и обыск Генеральный прокурор РФ вносит в соответствующую палату Федерального Собрания представление.

Особый порядок привлечения депутата к уголовной или к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, составляет одну из существенных черт парламентского иммунитета.

7. По своей природе парламентский иммунитет предполагает наиболее полную защиту депутата при осуществлении им собственно депутатской деятельности (реализации депутатских полномочий, выполнении депутатских обязанностей). Его нельзя привлечь к уголовной и административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу депутата. Если же в связи с такими действиями депутатом были допущены нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законодательством, возбуждение уголовного дела, проведение дознания и предварительного следствия, досудебное производство по административным правонарушениям могут иметь место только в случае лишения его неприкосновенности. Без лишения депутата неприкосновенности для него не может наступить ответственность за действия (или бездействие), связанные с выполнением депутатских обязанностей.

8. Из [Конституции](#) РФ следует, что неприкосновенность парламентария не означает его освобождения от ответственности за совершенное правонарушение, в том числе уголовное или административное, если такое правонарушение совершено не в связи с осуществлением собственно депутатской деятельности. Расширительное понимание неприкосновенности в таких случаях вело бы к искажению публично-правового характера парламентского иммунитета и его превращению в личную привилегию, что означало бы, с одной стороны, неправомерное изъятие из конституционного принципа равенства всех перед законом и судом, а с другой - нарушение конституционных прав потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью. Поэтому с соблюдением ограничений, предусмотренных [Конституцией](#) РФ, в отношении парламентария допустимо осуществление судопроизводства на стадии дознания и предварительного следствия или производства по административным правонарушениям вплоть до принятия решения о передаче дела в суд в соответствии с положениями [УК](#) и [УПК](#) РФ, [Кодекса](#) РФ об административных правонарушениях без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания.

9. Вместе с тем это не означает лишения парламентария неприкосновенности. Следственные действия в отношении членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы должны осуществляться под непосредственным надзором Генерального прокурора РФ, ибо именно он вносит в соответствующую палату Федерального Собрания представление о лишении парламентария неприкосновенности. Если палата, рассмотрев представление, установленным большинством голосов не примет на основании имеющихся материалов решения о лишении депутата неприкосновенности, вопрос о его предании суду снимается. Без согласия палаты судебное разбирательство не может иметь места. Приведенные соображения легли в основу решения Конституционного Суда РФ в связи с проверкой конституционности ряда положений Федерального [закона](#) о статусе депутатов. Конституционный Суд РФ в [Постановлении](#) от 20 февраля 1996 г. подтвердил конституционность положений [Закона](#), но объявил перечисленные в нем гарантии неприкосновенности в отношении действий, не связанных с осуществлением депутатской деятельности, не соответствующими [Конституции](#) РФ. В случае возбуждения дела, связанного с уголовной или административной ответственностью, налагаемой в судебном порядке, в отношении действий, не связанных с осуществлением депутатской деятельности, по завершении дознания, предварительного следствия или производства по административным

правонарушениям для передачи дела в суд необходимо согласие соответствующей палаты Федерального Собрания. Суд также отметил недопустимость расширительного толкования депутатской неприкосновенности.

Статья 99

Комментарий к [статье 99](#)

1. Согласно [части 1 статьи 99](#) Конституции Федеральное Собрание является постоянно действующим органом. Его деятельность регулируется регламентами, принимаемыми каждой палатой отдельно.

2. Периодическое переизбрание Государственной Думы потребовало специального указания, в какие сроки собирается вновь избранная Дума на свое первое заседание и кто его открывает ([части 2 и 3 статьи 99](#) Конституции). Состав Совета Федерации, как уже указывалось, обновляется постепенно, по мере смены лиц на должностях глав исполнительной и законодательной власти субъектов РФ. Для Совета Федерации поэтому важность представляет открытие лишь самого первого заседания. Прерывистость работы палат Федерального Собрания проявляется в сессионности их работы. Государственная Дума проводит две сессии: весеннюю - с 11 января до конца июля и осеннюю - с начала октября по конец декабря каждого года. Совет Федерации с середины сентября до середины июля следующего года должен собираться не реже одного раза в три месяца. На деле Совет Федерации заседает ежемесячно. В рамках сессии Государственная Дума проводит по 2 - 3 пленарных заседания в неделю. В остальное время работают различные внутренние органы и подразделения палат российского парламента.

3. Что касается Государственной Думы, то прерывистость ее работы заложена уже в ее периодическом переизбрании. Поэтому, чтобы в какой-то мере избежать негативных последствий этой прерывистости и появления периодов безвластия, в [части 4 статьи 99](#) Конституции указывается, что только "с момента начала работы Государственной Думы нового созыва полномочия Государственной Думы прежнего созыва прекращаются".

Статья 100

Комментарий к [статье 100](#)

1. Двухпалатная структура Федерального Собрания предполагает и значительную самостоятельность палат, что проявилось в их компетенции и в том, что они заседают раздельно ([часть 1 статьи 100](#)). Порядок раздельных заседаний Совета Федерации и Государственной Думы устанавливается регламентами палат. Первостепенным при этом является вопрос о кворуме, обеспечивающем легитимность заседаний палат, т.е. о количестве депутатов, присутствие которых делает Совет Федерации и Государственную Думу правомочными осуществлять свою деятельность (открывать заседания, определять повестку дня, обсуждать законопроекты, проводить парламентские слушания, принимать решения и т.д.).

2. [Часть 2 статьи 100](#) Конституции провозглашает принцип открытости заседаний палат как общее правило. Исключение из этого правила может быть сделано по решению самой палаты большинством голосов для каждого отдельного заседания, причем необходимость сохранения конфиденциальности должна быть серьезно мотивирована. Принцип открытости является общим правилом практически для всех парламентов мира. Реальное воплощение этого принципа в жизнь в палатах Федерального Собрания весьма затруднительно, так как нет даже трибун для публики. Однако отчасти открытость обеспечивается путем прямой трансляции заседаний на мониторы, расположенные в том числе и в помещении, куда имеют доступ все имеющие пропуск (хотя бы одноразовый) в здание соответствующей палаты парламента. Впрочем, для "публики с улицы" проблематичным является и получение пропуска в здание палаты.

3. Конституция ([часть 3 статьи 100](#)) предусматривает только три случая, когда Совет Федерации и Государственная Дума могут собираться для совместных заседаний (да и то не обязаны): во-первых, для заслушивания посланий Президента РФ, во-вторых, с целью

заслушивания посланий Конституционного Суда, в-третьих, для заслушивания выступлений руководителей иностранных государств.

Статья 101

Комментарий к [статье 101](#)

1. В [статье 101](#) Конституции РФ рамочно закреплены принципы внутренней организации работы палат парламента, а детализированы и конкретизированы они в [Регламенте](#) Совета Федерации и [Регламенте](#) Государственной Думы.

2. Так, [часть 1 статьи 101](#) указывает, что Совет Федерации избирает из своего состава Председателя Совета Федерации и его заместителей, однако сам порядок избрания не ясен. В соответствии же с [Регламентом](#) Совета Федерации процедура избрания Председателя включает два тура тайного голосования. Председатель считается избранным, если за него было подано не менее половины голосов общего числа членов Совета Федерации. В [Конституции](#) также ничего не сказано относительно того, какое число заместителей могут иметь Председатели палат Федерального Собрания. Регламенты палат устанавливают, что количество заместителей устанавливается самой палатой. Голосование происходит в один тур, а кандидату для избрания требуется получить больше половины голосов общего числа членов палат Федерального Собрания. Избранные таким образом Председатели палат и их заместители ведут заседания и ведают внутренним распорядком палаты.

3. Конституция РФ в [части 3 статьи 101](#) лаконично упоминает лишь о возможности образования палатами Федерального Собрания комитетов и комиссий, предоставляя Государственной Думе и Совету Федерации самим определять их число, направления деятельности и состав. В настоящее время в Совете Федерации образованы 3 постоянные комиссии - по Регламенту и парламентским процедурам; Мандатная и Счетная; и 11 комитетов - по делам Федерации, Федеративному договору и региональной политике; по конституционному законодательству и судебно-правовым вопросам; по бюджету, финансовому, валютному и кредитному регулированию, денежной эмиссии, налоговой политике и таможенному регулированию; по вопросам экономической политики; по делам Содружества Независимых Государств; по международным делам; по вопросам безопасности и обороны; по социальной политике; по аграрной политике; по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии, по делам Севера и малочисленных народов.

4. В Государственной Думе пятого созыва действует одна постоянная комиссия - по мандатным вопросам и вопросам депутатской этики, также избраны 32 комитета: по конституционному законодательству и госстроительству; по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству; по труду и социальной политике; по бюджету и налогам; по финансовому рынку; по экономической политике и предпринимательству; по собственности; по строительству и земельным отношениям; по энергетике; по транспорту; по обороне; по безопасности; по международным делам; по делам Федерации и региональной политике; по вопросам местного самоуправления; по Регламенту и организации работы Государственной Думы; по информационной политике, информационным технологиям и связи; по охране здоровья; по образованию; по аграрным вопросам; по природным ресурсам, природопользованию и экологии; по культуре; по делам общественных объединений и религиозных организаций; по физической культуре и спорту; по проблемам Севера и Дальнего Востока; по делам ветеранов; по делам СНГ; по делам молодежи; по промышленности; по делам национальностей; по науке и наукоемким технологиям; по делам женщин, семьи и детей. Кроме того, в палатах создаются комиссии для специального изучения какого-либо вопроса или для расследования какого-либо дела. Например, в Совете Федерации сформированы Временная комиссия по регламенту, Постоянная наблюдательная комиссия и др. В Государственной Думе были созданы: Комиссия по анализу итогов приватизации в 1992 - 1996 гг. и ответственности должностных лиц за ее негативные результаты, Комиссия по делам беженцев и вынужденных переселенцев и др.

5. Как уже упоминалось выше, палаты Федерального Собрания принимают свои регламенты

для урегулирования вопросов внутреннего распорядка.

6. [Часть 5 статьи 101](#) Конституции содержит норму о Счетной палате - контрольном органе, формируемом Советом Федерации и Государственной Думой. В феврале 1995 г. вступил в силу Федеральный [закон](#) "О Счетной палате Российской Федерации", который подробно регулирует ее деятельность. Счетная палата осуществляет контроль за исполнением федерального бюджета и с этих позиций вправе проводить проверку любого государственного органа, финансируемого за счет федерального бюджета (в том числе и по запросам, поступающим из Совета Федерации и Государственной Думы). Счетная палата дает также общую оценку исполнения федерального бюджета. Согласно [статье 2](#) указанного Федерального закона Счетная палата решает следующие задачи:

а) организация и осуществление контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению;

б) определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности;

в) оценка обоснованности доходов и расходных статей проектов федерального бюджета и бюджетов федеральных фондов;

г) финансовая экспертиза проектов федеральных законов, а также нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета, или влияющих на формирование и исполнение федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

д) анализ выявленных отклонений от установленных показателей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов и подготовка предложений, направленных на их устранение, а также на совершенствование бюджетного процесса в целом;

е) контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств федеральных внебюджетных фондов в Центральном банке РФ, уполномоченных банках и иных финансово-кредитных учреждениях РФ;

ж) регулярное представление Совету Федерации и Государственной Думе информации о ходе исполнения федерального бюджета и результатах проводимых контрольных мероприятий.

Статья 102

Комментарий к [статье 102](#)

1. В [статье 102](#) Конституции определены вопросы, относящиеся к ведению Совета Федерации. Вместе с тем их перечень, содержащийся в этой статье, не является исчерпывающим. В Конституции предусмотрены и иные полномочия Совета Федерации. К ним, в частности, относятся такие полномочия, как: принимать свой регламент и решать вопросы внутреннего распорядка своей деятельности ([статья 101](#)), одобрять федеральные законы, принятые Государственной Думой ([статья 105](#)), и некоторые другие.

2. Во-первых, Совет Федерации утверждает решение об изменении границ между субъектами РФ. Это решение согласно [части 3 статьи 67](#) Конституции должно быть принято с согласия субъектов Российской Федерации, которых затрагивает это изменение. Во-вторых, Совет Федерации утверждает указы Президента РФ о введении военного положения и введении чрезвычайного положения на всей территории РФ или в отдельных ее местностях в случае агрессии или угрозы агрессии. В-третьих, Совет Федерации решает вопрос о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами территории РФ, что допустимо в том случае, если это соответствует Конституции Российской Федерации, международным договорам РФ и федеральным законам. В-четвертых, Совет Федерации производит назначение выборов

Президента РФ в соответствии с [Конституцией](#) РФ и Федеральным [законом](#) от 10 января 2003 г. N 19-ФЗ "О выборах Президента Российской Федерации" и выносит решение об отрешении Президента РФ от должности согласно порядку, установленному [статьей 93](#) Конституции. В-пятых, Совет Федерации по представлению Президента РФ назначает на должность судей федеральных судов: Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда РФ, Генерального прокурора РФ, а также заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов.

3. Кроме того, согласно [статье 64](#) Регламента Совета Федерации Федерального Собрания принимает постановления по вопросам организации внутренней деятельности Совета Федерации (назначение руководителей комитетов палаты, обеспечение деятельности членов Совета Федерации и т.п.). Совет Федерации может принять постановление в целом, принять проект постановления за основу, рассмотреть его в двух чтениях, отклонить или отложить обсуждение.

Статья 103

Комментарий к [статье 103](#)

1. [Закон](#) Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. N 7-ФКЗ "О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации" дополнил перечень вопросов, отнесенных к ведению Государственной Думы, положением, согласно которому палата рассматривает ежегодные отчеты Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой. Указанные отчеты ежегодно представляются Государственной Думе Правительством Российской Федерации. Одновременно в [Конституции](#) прописывается соответствующая обязанность Правительства России (см. [комментарий к части 1 статьи 114](#) Конституции).

Влияние представительного органа власти на формирование государственной политики - важнейший и неотъемлемый атрибут правового государства. В большинстве парламентских государств решение ключевых вопросов государственной политики (управления государственной собственностью, налогообложения, экономической политики в целом, социального обеспечения) не обходится без участия представительного органа власти. Правительство должно реализовывать курс, определяемый законодательным органом. Важнейшим измерением степени демократического развития государства является влияние депутатского корпуса на деятельность исполнительной ветви власти.

Законодатель в справке к данному Закону подчеркнул, что данное изменение делается в целях повышения в государственной и общественной жизни страны роли демократических институтов, важнейшим из которых является российский парламент.

Данная [норма](#) направлена на укрепление властных полномочий Государственной Думы, поскольку законодательному процессу, который она олицетворяет, придаются контрольные функции. В связи с этим, очевидно, будут как-то изменены нормы Регламентов [Правительства Российской Федерации](#) и [Государственной Думы](#).

Подразумевается, что это приведет к повышению влияния на федеральном уровне партий, превратит законодательную власть в реальную силу, а не в декорацию. Правда, распространено мнение, что это произойдет только в одном-единственном случае - если отчетность будет увязана с голосованием Государственной Думы по вопросу о доверии/недоверии Правительству с перспективой возможной отставки Правительства.

На данный момент не ясно, будут ли у парламента полномочия давать оценку Правительству или он просто станет заслушивать его отчет.

2. К исключительной компетенции Государственной Думы отнесено решение вопроса о доверии Правительству ([пункт "б" статьи 103](#) Конституции), что является юридической формой ответственности Правительства перед парламентом. В соответствии со [статьями 143](#) и [144](#)

Регламента Государственная Дума принимает постановление о недоверии Правительству РФ большинством голосов от общего числа депутатов. Предложение о выражении недоверия Правительству считается отклоненным, если оно не собрало большинства голосов депутатов. В случае если Президент России не согласился с решением Государственной Думы о недоверии Правительству, Государственная Дума в течение трех месяцев вправе провести повторное голосование по вопросу о выражении недоверия Правительству.

3. В соответствии с [пунктом "г" статьи 83](#) Конституции РФ кандидатура на должность Председателя Центрального банка РФ представляется Президентом России. Государственной Думой назначается Председатель Центрального банка РФ на срок, предусмотренный [ФЗ "О Центральном банке Российской Федерации \(Банке России\)"](#), и считается назначенным, если за него проголосовало большинство от числа избранных депутатов Государственной Думы. Освобождение от должности Председателя Центрального банка РФ осуществляется после представления Президента в Государственную Думу, в свою очередь Государственная Дума большинством голосов от числа избранных депутатов принимает решение о его освобождении ([статьи 158 - 161](#) Регламента).

4. Государственная Дума назначает на должность и освобождает от должности председателя Счетной палаты и половину состава ее аудиторов ([пункт "д" статьи 103](#) Конституции). Кандидатуры представляются Комитетом Государственной Думы по бюджету, налогам, банкам и финансам и назначаются на срок, предусмотренный [ФЗ "О Счетной палате Российской Федерации"](#). Вопрос о назначении и освобождении от должности аудитора Счетной палаты и председателя Счетной палаты решается на заседании Государственной Думы большинством голосов от общего числа депутатов.

5. Государственная Дума назначает на должность и освобождает от должности Уполномоченного по правам человека, который назначается ею на срок, установленный [ФКЗ "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации"](#) ([пункт "е" статьи 103](#) Конституции, [статья 147](#) Регламента). Если кандидатура на должность Уполномоченного по правам человека отклонена палатой, фракции и депутатские группы вправе предложить для нового рассмотрения ту же или новую кандидатуру. Повторное рассмотрение кандидатуры проводится на следующий день после получения палатой соответствующего представления в порядке, установленном [главой 19](#) Регламента.

6. Согласно [пункту "ж" статьи 103](#) в ведении Государственной Думы находятся вопросы амнистии, она принимает решение об объявлении амнистии. На уровне субъектов Федерации решения об амнистии приниматься не могут. Эти вопросы - исключительная компетенция РФ в лице Государственной Думы ([пункт "о" статьи 71](#)). Объявление амнистии осуществляется Государственной Думой путем принятия постановления большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Постановление об объявлении амнистии в соответствии со [статьей 169](#) Регламента подписывается Председателем Государственной Думы и подлежит официальному опубликованию в течение трех дней.

7. Государственная Дума может вынести предложение о выдвижении обвинения против Президента России для отрешения его от должности ([пункт "з" статьи 103](#) Конституции), которое может быть внесено по инициативе не менее 2/3 от общего числа депутатов Государственной Думы. В предложении должны быть конкретные указания на признаки преступления, которое вменяется в вину Президенту РФ ([статья 163](#) Регламента). В соответствии со [статьей 164](#) Регламента предложение о выдвижении обвинения против Президента направляется в Верховный Суд РФ для дачи заключения о наличии в действиях Президента России признаков преступления. Специально созданная комиссия проверяет обоснованность выдвинутого против Президента РФ обвинения и большинством голосов принимает заключение о наличии фактических обстоятельств, положенных в основу предложения о выдвижении обвинения. По итогам обсуждения 2/3 голосов от общего числа депутатов палаты Государственная Дума принимает постановление о выдвижении обвинения против Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления для отрешения его от должности или об отказе в выдвижении обвинения против Президента, которое является окончательным и подлежит официальному опубликованию ([статья 167](#) Регламента).

8. [Статьей 85](#) Регламента Государственной Думы установлено, что Государственная Дума вправе принимать заявления и обращения, которые оформляются постановлением палаты. Постановления Государственной Думы принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, если [Конституцией](#) не установлен иной порядок принятия решений. Принятие постановления большинством в 2/3 голосов от общего числа депутатов Государственной Думы предусмотрено, в частности, [частью 2 статьи 93](#) Конституции. Под общим числом депутатов следует понимать количественный состав Государственной Думы, определенный [статьей 95](#) Конституции, - 450 депутатов.

Статья 104

Комментарий к [статье 104](#)

1. Под законодательной инициативой понимается внесение предложений о принятии того или иного закона на рассмотрение высшего законодательного органа. После уведомления о внесении законопроекта субъектом права законодательной инициативы парламент самостоятельно принимает решение, обсуждать или не обсуждать это предложение. Законодательный орган не должен, да и не может, рассматривать в качестве законопроектов предложения, поступающие от любых лиц. В связи с этим [Конституция](#) четко определила круг субъектов, которые наделяются законодательной инициативой, т.е. правом официального внесения законопроектов на суд депутатов. Этому праву соответствует обязанность законодательного органа обсудить вопрос о принятии полученных таким образом документов к рассмотрению. [Часть 1 статьи 104](#) Конституции перечисляет субъектов законодательной инициативы.

2. В [части 1 статьи 104](#) Конституции депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации упоминаются во множественном числе, это может означать, что отдельный депутат либо член Совета Федерации не обладает правом законодательной инициативы. Вместе с тем всеми участниками законодательного процесса в РФ однозначно признается, что каждый депутат Государственной Думы и каждый член Совета Федерации наделены правом законодательной инициативы.

3. Действующее законодательство не дает прямого ответа на то, какие вопросы находятся в ведении Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ применительно к реализации этими судами права законодательной инициативы. На практике [Конституция](#) толкуется максимально широко, при этом признается, что названные суды вправе вносить законопроекты по всем вопросам, имеющим отношение к их деятельности.

4. [Часть 2 статьи 104](#) Конституции установила, что законопроекты вносятся в Государственную Думу. Эта формулировка несет в себе емкое содержание. Во-первых, тем самым фактически установлена необходимость представления текстов соответствующих проектов. Во-вторых, поскольку рассматриваемым положением определено, что законопроекты вносятся именно в Государственную Думу, в ее компетенции оказалось решение вопроса о соответствии процедуры внесения отдельных законопроектов положениям [Конституции](#).

5. [Часть 3 статьи 104](#) Конституции наделила Правительство РФ серьезными полномочиями по воздействию на законодательный процесс, установив, что законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены в Государственную Думу только при наличии заключения Правительства РФ. Это требование является составным элементом системы взаимодействия федеральных органов исполнительной и законодательной власти в рамках установленного [Конституцией](#) разделения властей.

Статья 105

Комментарий к [статье 105](#)

1. Процедура принятия федерального закона Государственной Думой в соответствии с ее

Регламентом осуществляется в трех чтениях. Во время первого чтения обсуждаются основные положения законопроекта. Обсуждение начинается с доклада инициатора проекта, затем заслушиваются содоклады и проводятся прения. По завершении прений депутаты приступают к принятию решения по законопроекту с учетом всех замечаний и предложений. В случае решения об одобрении законопроекта и продолжении работы над ним проект передается на обсуждение комитета, ответственного за его подготовку. После того как комитет вновь представит в палату доработанный проект закона, проводится его второе чтение на пленарном заседании. На этом этапе происходит детальное обсуждение законопроекта, каждой его статьи и внесенных депутатами поправок. Завершающей стадией является третье чтение законопроекта, во время которого уже не разрешается вносить никаких поправок. Третье чтение состоит лишь в голосовании за или против законопроекта в целом. Государственная Дума может принять решение о всенародном обсуждении законопроекта, принятого в первом чтении. Государственная Дума может принять закон после его обсуждения в первом чтении. Для принятия федерального закона необходимо большинство голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, если иное не предусмотрено **Конституцией РФ**.

2. Принятые Государственной Думой федеральные законы в течение пяти дней передаются на рассмотрение Совета Федерации. **Часть 4 статьи 105** Конституции предоставляет Совету Федерации право одобрять или отклонять федеральные законы. При этом в **Конституции** предусмотрено два варианта одобрения. Федеральный закон считается одобренным Советом Федерации, если за него проголосовало более половины от общего числа членов этой палаты (что составляет как минимум 90 голосов) либо если в течение 14 дней он не был рассмотрен Советом Федерации. Федеральный закон считается отклоненным Советом Федерации в случае, если за такое решение проголосовало более половины от общего числа членов этой палаты, а также в случае, если за его одобрение не проголосовало необходимое число членов Совета Федерации.

3. В случае отклонения федерального закона Советом Федерации имеется два варианта возможных действий. Это создание согласительной комиссии Государственной Думы и Совета Федерации и преодоление вето Совета Федерации при повторном голосовании Государственной Думы по федеральному закону (необходимо не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы, т.е. не менее трехсот депутатов).

Статья 106

Комментарий к **статье 106**

Статья 106 фиксирует исключение из общего правила, вытекающего из **части 4 статьи 105** Конституции, перечисляя законы, которые подлежат обязательному рассмотрению Советом Федерации. Это законы, принимаемые по наиболее важным вопросам, относящимся к исключительному ведению РФ. Если федеральный закон принят по одному из вопросов, перечисленных в **статье 106** Конституции, то он подлежит обязательному рассмотрению Советом Федерации даже после истечения четырнадцатидневного срока со дня поступления федерального закона в Совет Федерации. Кроме названных в **статье 106** законов обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат также все федеральные конституционные законы. Такой вывод следует из сопоставительного анализа **статей 106** и **108** Конституции.

Статья 107

Комментарий к **статье 107**

1. Согласно **статье 107** Конституции принятый федеральный закон в течение пяти дней направляется Президенту России, который в течение четырнадцати дней подписывает федеральный закон и обнародует его. Процедура официального опубликования федеральных законов была установлена посредством принятия Федерального закона от 14 июня 1994 г. N 5-ФЗ "О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания". В соответствии с **частью 1 статьи 3** и **частью 2 статьи 4** этого акта федеральные законы подлежат официальному опубликованию в

течение семи дней после их подписания Президентом и направляются для официального опубликования Президентом. 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. Федеральные законы могут быть опубликованы в иных печатных изданиях, а также доведены до всеобщего сведения (обнародованы) по телевидению и радио, разосланы государственным органам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям, переданы по каналам связи, распространены в машиночитаемой форме. Также законы могут быть опубликованы в виде отдельного издания. Федеральные законы - одновременно на всей территории РФ по истечении десяти дней после дня их официального опубликования, если самими законами или актами палат не установлен другой порядок вступления их в силу.

2. На этапе подписания и обнародования федерального закона Президент РФ может не согласиться с мнением Федерального Собрания и отклонить федеральный закон ("вето Президента"), сопровождая это мотивированным посланием, в котором излагаются причины отклонения и предлагаются пути разрешения возникших разногласий. Отклоненный Президентом закон вновь должен быть рассмотрен Государственной Думой. Если при повторном рассмотрении федерального закона Дума принимает поправки, внесенные Президентом, то при направлении закона в Совет Федерации верхняя палата придерживается обычного порядка его рассмотрения. Конституция предусматривает и вариант, при котором Государственная Дума не соглашается с мнением Президента РФ. Речь идет о преодолении вето Президента. В этом случае федеральный закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы ([часть 3 статьи 107 Конституции РФ](#)).

Статья 108

Комментарий к [статье 108](#)

1. В иерархии нормативно-правовых актов РФ после [Конституции РФ](#) - акта высшей юридической силы - следуют федеральные конституционные законы. В России за всю историю ее государственно-правового развития понятие "федеральный конституционный закон" впервые закреплено [Конституцией РФ 1993 г.](#)

2. Особая юридическая сила федеральных конституционных законов находит свое выражение в том, что им не должны противоречить обычные федеральные законы. Признание за федеральными конституционными законами принципа верховенства выражается также в том, что, будучи принятыми палатами Федерального Собрания, они, как и принятые поправки к [Конституции](#), не могут быть отклонены Президентом и возвращены в парламент на новое рассмотрение, что возможно в отношении федеральных законов. Конституция обязывает Президента России независимо от того, имеются у него возражения по принятому конституционному закону или нет, подписать его в той редакции, в какой он принят Федеральным Собранием, и обнародовать ([часть 2 статьи 108 Конституции](#)).

3. Конституция РФ дает перечень вопросов, по которым принимаются федеральные конституционные законы. Это законы об условиях и порядке введения чрезвычайного положения на территории России или в ее отдельных местностях ([статьи 56 и 88](#)); о принятии в РФ и образовании в ее составе нового субъекта, а также об изменении конституционно-правового статуса Федерации ([статьи 65, 66 и 137](#)); о Государственных флаге, гербе и гимне Российской Федерации, их описании и порядке официального использования ([статья 70](#)); о референдуме ([статья 84](#)); о режиме военного положения ([статья 87](#)); об Уполномоченном по правам человека ([статья 103](#)); о порядке деятельности Правительства РФ ([статья 114](#)); о судебной системе РФ ([статья 118](#)); о полномочиях, порядке образования и деятельности Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда РФ и иных федеральных судов ([статья 128](#)); о Конституционном Собрании ([статья 135](#)). Федеральные конституционные законы не могут быть приняты за пределами этих четырнадцати вопросов.

4. Федеральный конституционный закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее 3/4 (134 голоса) голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее 2/3 (как минимум 300 голосов) голосов от общего числа депутатов Государственной Думы (часть 2 статьи 108 Конституции), в то время как для принятия федеральных законов достаточно простого большинства. Проект федерального конституционного закона проходит три чтения в Государственной Думе, если Государственной Думой применительно к конкретному проекту не будет принято иное решение. Процедура прохождения проектов федеральных конституционных законов через чтения в Государственной Думе идентична процедуре прохождения проектов федеральных законов, за исключением того, что все решения принимаются установленным Конституцией квалифицированным большинством голосов.

Статья 109

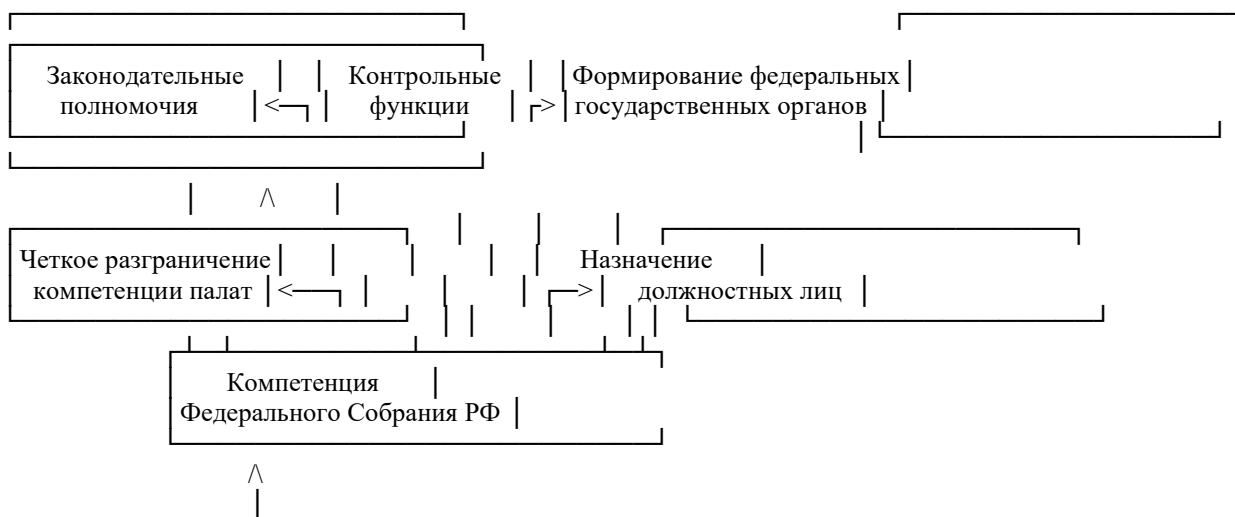
Комментарий к статье 109

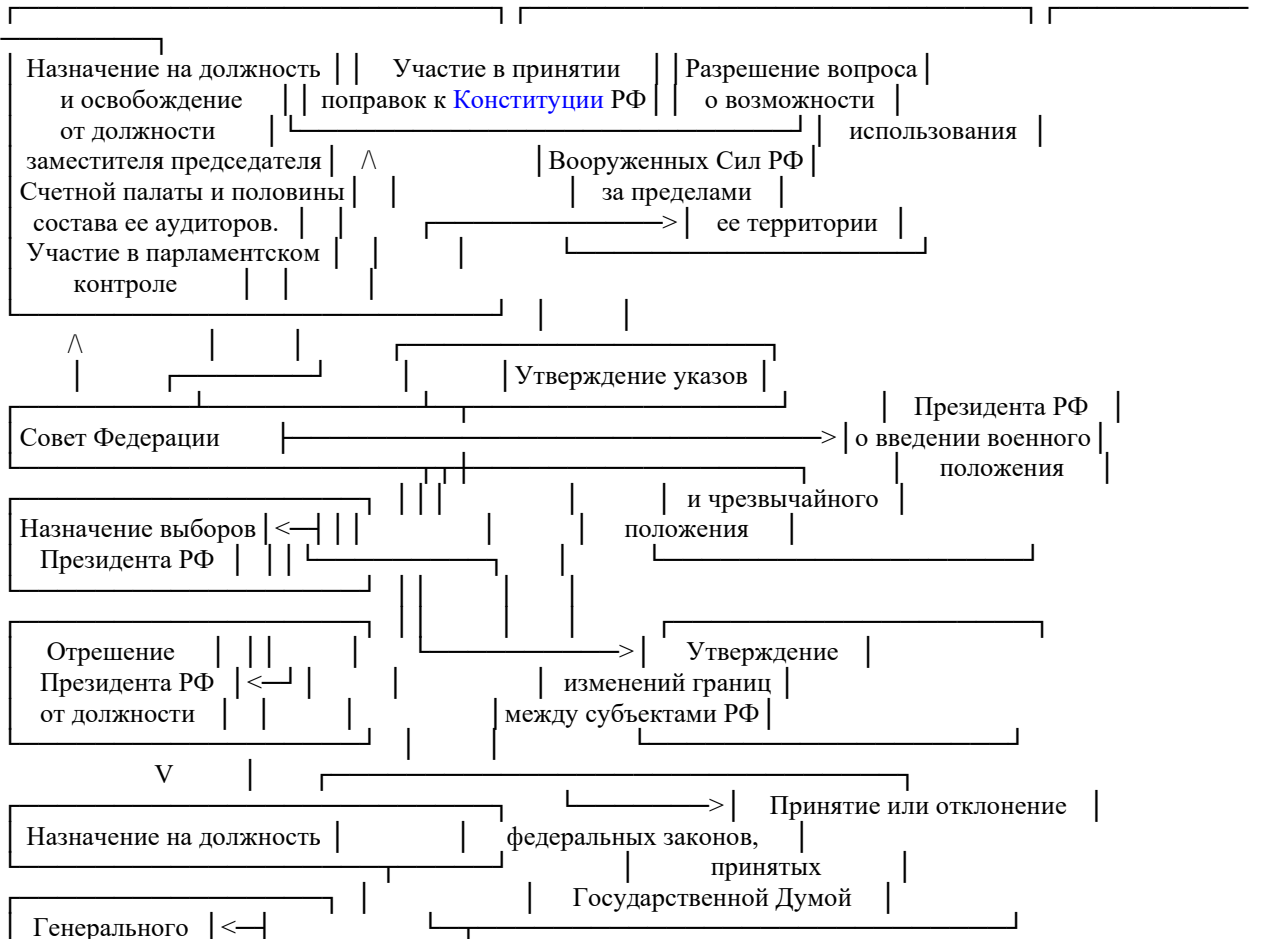
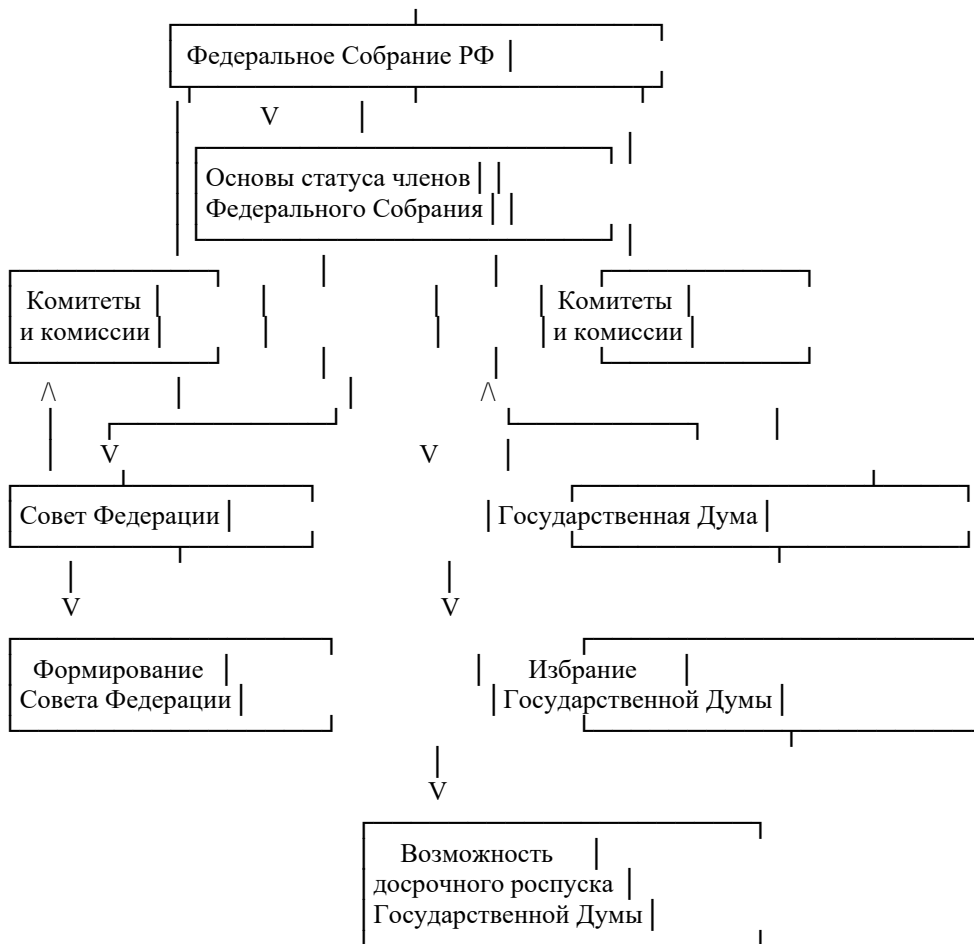
1. Основания роспуска Государственной Думы закреплены в части 1 статьи 109 Конституции РФ, которая гласит, что Государственная Дума может быть распущена Президентом РФ в случаях, предусмотренных статьями 111 и 117 Конституции РФ (см. комментарий к этим статьям). Необходимо отметить, что право роспуска Государственной Думы принадлежит исключительно Президенту РФ (пункт "б" статьи 84), в то же время следует иметь в виду, что данное право не распространяется на лицо, исполняющее обязанности Президента РФ (часть 3 статьи 92).

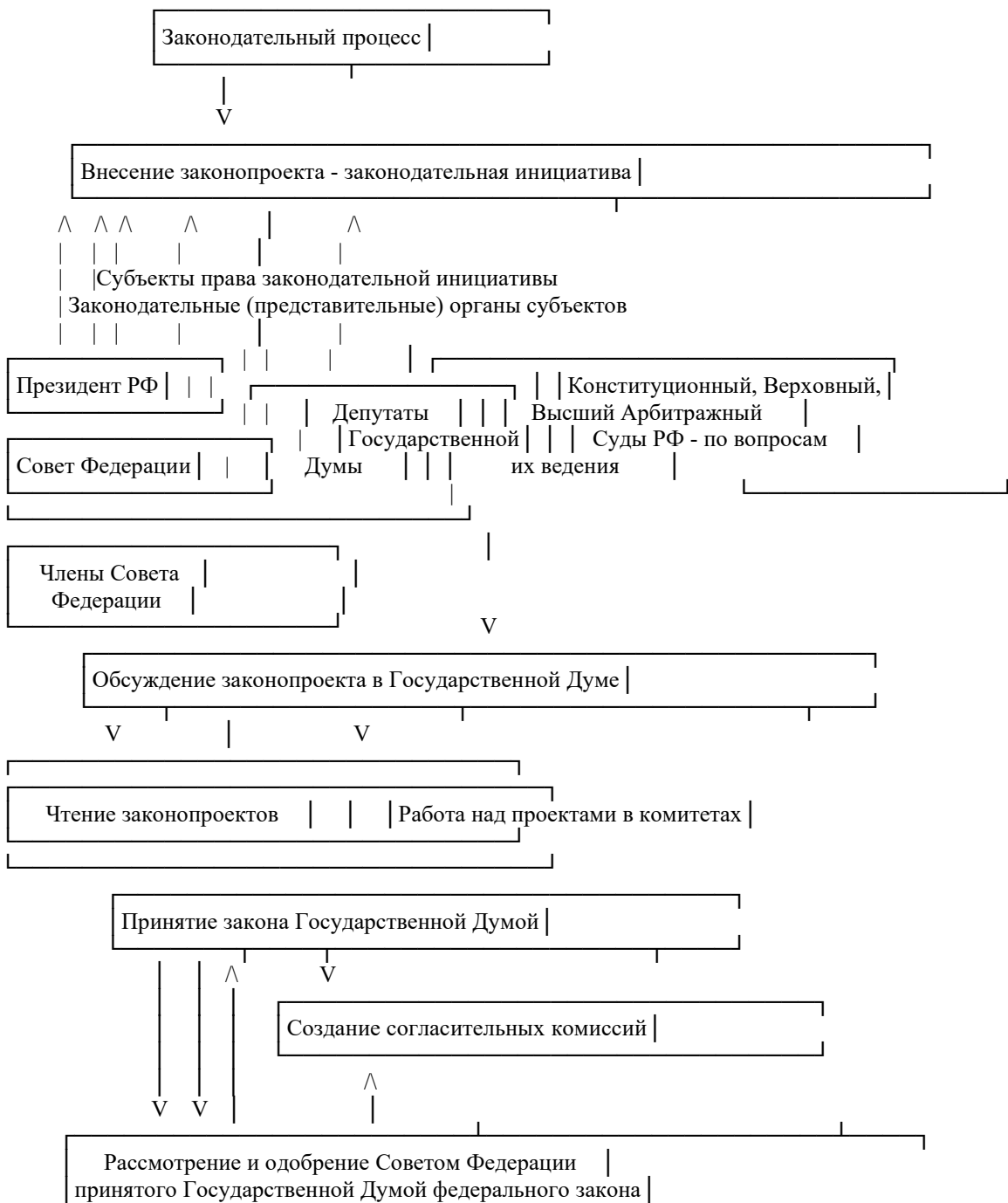
2. Роспуск Государственной Думы является крайним средством преодоления разногласий между законодательной и исполнительной властями - Государственной Думой и Правительством. В том случае, если различного рода согласительные процедуры между ветвями власти не привели к положительному результату, Президент РФ, в чьи функции согласно статье 80 Конституции РФ входит обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти, вправе распустить Государственную Думу. Как роспуск Государственной Думы, так и отставка Правительства являются взаимосвязанными конституционными формами ответственности этих государственных органов за свою деятельность.

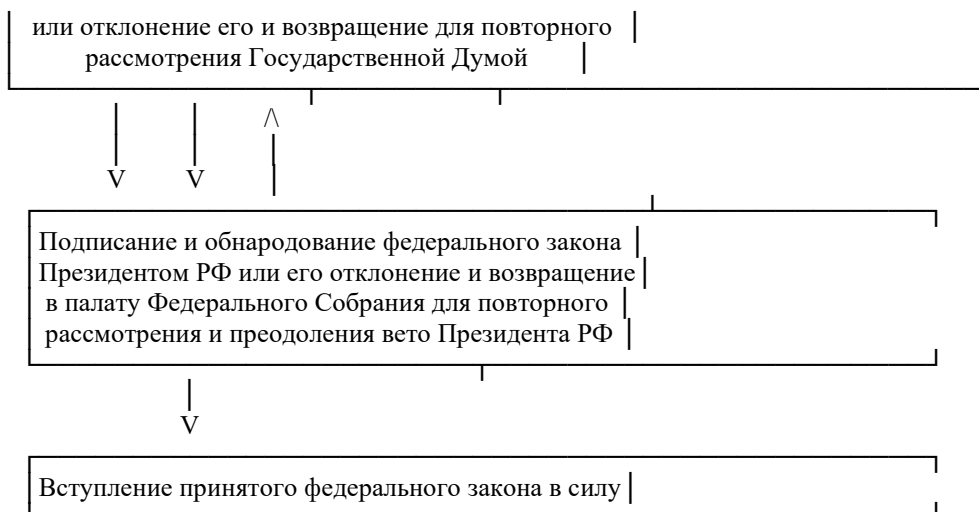
3. В статье 109 приведен и ряд обстоятельств, исключающих возможность применения к Государственной Думе процедуры ее роспуска. Дума не может быть распущена:

- в течение одного года с момента ее избрания (часть 3);
- с момента выдвижения ею обвинения против Президента РФ до принятия соответствующего решения Советом Федерации (часть 4);
- в период действия на территории РФ военного или чрезвычайного положения, а также в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента РФ (часть 5).









Глава 6. ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Комментарий к главе 6

Конституция РФ 1993 г., сохраняя известную преемственность в законодательной регламентации деятельности Правительства РФ, весьма существенно изменила его статус и место в системе федеральных органов власти. Правительство осуществляет государственную власть в РФ наряду с Президентом, Федеральным Собранием и судами РФ, что закреплено [статьей 11](#) Конституции. Согласно [статье 110](#) федеральное Правительство осуществляет исполнительную власть в Российской Федерации. Из содержания этих положений ясно, что Правительство - высший орган исполнительной власти, хотя слово "высший" применительно к федеральным органам в новой **Конституции** не употребляется, но для организации власти это имеет практическое значение. Дело в том, что в ряде статей Конституции и текущем законодательстве применяется обобщающий термин "федеральные органы исполнительной власти" без расшифровки, какие конкретно органы включаются в эту систему и кому они подчиняются.

"Правительство возглавляет и обеспечивает согласованную деятельность системы федеральных органов исполнительной власти, состоящей из 80 федеральных министерств и ведомств, многие из которых образуют в субъектах Федерации свои территориальные органы", - констатируется в Национальном докладе к 50-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН. Конституция повышает статус Правительства, закрепляет его самостоятельность ([статья 10](#)). В отличие от прежней **Конституции**, которая возлагала непосредственное руководство исполнительной властью на Президента, а также предусматривала подотчетность Правительства федеральным представительным и законодательным органам (Съезду народных депутатов и Верховному Совету) и Президенту, действующая **Конституция** исходит из самостоятельности всех ветвей власти и подобной субординации и подчиненности не предусматривает. В современном облике Правительства более последовательно выражены prerogatives федеральной исполнительной власти с учетом принципа разделения властей, ответственность Правительства за проведение социально-экономических преобразований в стране, осуществление единой государственной политики в отраслях и сферах народного хозяйства, отнесенных к ведению Российской Федерации ([статья 71](#)) и совместному ведению Федерации и субъектов, входящих в ее состав ([статья 72](#)). Одной из основных функций Правительства являются организация исполнения федеральных законов, систематический контроль за их исполнением органами исполнительной власти всех уровней и принятие необходимых мер по устранению допущенных нарушений. Данная задача пронизывает деятельность Правительства, предопределяет содержание и характер его полномочий, подзаконность его решений, т.е. принятие их на основе и во исполнение Конституции, федеральных законов и указов Президента. Свои полномочия Правительство реализует, принимая постановления и распоряжения по стратегическим и текущим вопросам управления, а также используя право законодательной инициативы ([статья 104](#)) путем разработки и внесения в Государственную Думу проектов законов, формирующих необходимую правовую базу. Активное участие Правительства в законотворческом процессе, обязательность его

заклучений по всем проектам, предусматривающим расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, дают возможность Правительству осуществлять возложенные на него функции и намеченную экономическую программу. На федеральном уровне Правительство объединяет и координирует работу министерств, комитетов и других подведомственных ему органов. В этом отношении Правительство и федеральная система (структура) управленческих органов тесно связаны. Большинство центральных органов управления, входящих в систему исполнительной власти, находятся в непосредственном ведении Правительства и ему подчиняются. Важно отметить, что Основной Закон России создает реальные предпосылки к тому, чтобы Правительство стало действительно способным реализовать намеченные им программы по стабилизации экономики и нести всю полноту ответственности за свои решения и действия.

Статья 110

Комментарий к статье 110

1. В соответствии с Конституцией РФ исполнительную власть в России осуществляет Правительство РФ. Правительство является коллегиальным государственным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в РФ. Правовую основу его деятельности кроме Конституции РФ составляет ФКЗ от 17 декабря 1997 г. "О Правительстве Российской Федерации" и иные нормативные акты.

2. Состав Правительства зависит от структуры федеральных органов исполнительной власти, т.е. системы этих органов, предопределяемой целями и задачами деятельности исполнительной власти в соответствующий период. Правительство РФ возглавляет его Председатель. В состав Правительства входят также заместители Председателя Правительства, федеральные министры. Кандидатуры на эти должности предлагаются Президенту РФ Председателем Правительства. Президентом может быть введена должность федерального министра, не являющегося руководителем федерального министерства, а также установлено, что руководитель федерального органа исполнительной власти является одновременно заместителем Председателя Правительства. Таким образом, практически количество членов Правительства определяется Президентом РФ. Количество заместителей Председателя Правительства РФ Конституцией РФ не лимитируется, в это понятие включаются и первые заместители - общее их число определяется Президентом РФ по его усмотрению.

3. В качестве постоянного органа Правительства действует его Президиум. Президиум состоит из Председателя Правительства, его заместителей, федеральных министров финансов, экономики, иностранных дел, обороны, внутренних дел, федерального министра - Руководителя Аппарата Правительства. На заседаниях Президиума рассматриваются любые вопросы, относящиеся к сфере деятельности Правительства, и принимаются решения, в том числе акты нормативного характера. Решения Президиума Правительства принимаются большинством голосов от общего числа его членов, издаются в форме постановлений и распоряжений Правительства и не должны противоречить решениям, принятым на заседаниях Правительства РФ. Правительство вправе отменить любое решение Президиума. Для урегулирования неотложных вопросов, связанных с функционированием народнохозяйственного комплекса, обеспечения взаимодействия заинтересованных министерств и ведомств действует Комиссия Правительства по оперативным вопросам, возглавляемая Первым заместителем Председателя Правительства. В ее состав входят также другие заместители Председателя, несколько министров. Решения Комиссии обязательны для организаций и учреждений, подведомственных Правительству. Одной из главных функций Комиссии является обеспечение контроля и проверки выполнения решений Правительства министерствами и ведомствами. Министры осуществляют общее руководство деятельностью своих министров, несут персональную ответственность за выполнение возложенных на министров задач. По их представлению Правительство назначает заместителей министра. Однако министры самостоятельно распределяют обязанности между своими заместителями, а также утверждают структуру и штатное расписание центрального аппарата министров. В каждом министерстве и ведомстве образуется коллегия в составе министра (председатель коллегии), его заместителей, а также других руководящих работников министерства. Коллегия на своих регулярно проводимых заседаниях рассматривает основные

вопросы организации работы по наиболее важным вопросам деятельности министерства и ведомства.

4. Заседания Правительства РФ проводятся не реже одного раза в месяц. Заместители Председателя Правительства РФ и федеральные министры участвуют в заседаниях лично. В случае невозможности участия в заседании заместители Председателя Правительства РФ и федеральные министры информируют об этом Председателя Правительства РФ.

Статья 111

Комментарий к [статье 111](#)

1. В соответствии со [статьей 111](#) Конституции Председатель Правительства РФ назначается Президентом РФ с согласия Государственной Думы. Никто, кроме Президента, не вправе выдвигать кандидатуру Председателя Правительства. Дума может дать согласие на назначение либо отказать в согласии, но она не может обсуждать ни одну кандидатуру, кроме внесенной Президентом РФ.

2. Конституция РФ обязывает Президента РФ соблюдать определенные сроки для внесения кандидатуры на пост Председателя Правительства РФ. Предусмотрены три основных случая с установлением соответствующих сроков внесения кандидатуры в Государственную Думу:

- не позднее 2-недельного срока после вступления в должность вновь избранного Президента РФ;
- не позднее 2-недельного срока после отставки Правительства РФ;
- в течение недели со дня отклонения внесенной кандидатуры Председателя Правительства.

3. Однако Государственная Дума тоже связана определенными сроками. Так, в соответствии с [частью 3 статьи 111](#) Конституции РФ она обязана рассмотреть представленную Президентом РФ кандидатуру Председателя Правительства РФ в течение недели со дня внесения предложения о кандидатуре. Кандидат на должность главы Правительства докладывает Государственной Думе программу основных направлений деятельности будущего Правительства РФ, отвечает на вопросы депутатов. После чего происходит тайное голосование за предложенную кандидатуру или против нее. Решение принимается большинством голосов. Если предложенная кандидатура отклонена в ходе голосования, то Президент обязан выставить на должность Председателя Правительства новую кандидатуру, обсуждение которой происходит в том же порядке. В случае отклонения второй кандидатуры происходит обсуждение по третьей предложенной Президентом кандидатуре.

4. По поводу назначения главы Правительства между Президентом РФ и Государственной Думой могут возникать разногласия. Их преодоление определено в Конституции. Так, после трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства Государственной Думой Президент РФ назначает Председателя Правительства, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы. Эту возможность Конституция дает Президенту в связи с тем, что при отсутствии Председателя Правительства исполнительная власть не может эффективно исполнять свои обязанности и это ведет к правительственному, а значит, и государственному кризису. В Конституции не указывается, должен ли Президент РФ после отклонения первой кандидатуры вносить в следующий раз другую кандидатуру или он вправе предлагать одно и то же лицо. Конституционный Суд РФ поддержал последнее.

5. После назначения Председателя формирование Правительства РФ осуществляется простым способом: Председатель Правительства РФ предлагает Президенту РФ кандидатуры на конкретные должности в Правительстве, а Президент их рассматривает, отбирает и назначает. Этот процесс не является публичным. Политическая система и форма правления в Российской Федерации не лимитируют жестко партийный характер Правительства РФ. В настоящее время руководители исполнительной власти стремятся иметь в составе Правительства РФ лиц

исключительно по профессиональным данным независимо от политических взглядов. Члены Правительства не могут занимать никакой другой должности в государственных органах местного самоуправления, общественных объединениях, не имеют права на предпринимательскую деятельность, а также любую иную оплачиваемую работу, кроме преподавательской, научной или творческой.

Статья 112

Комментарий к [статье 112](#)

1. В соответствии с [Конституцией](#) РФ Председатель Правительства не позднее недельного срока после его утверждения на данной должности должен представить Президенту предложение о структуре федеральных органов и исполнительной власти. Создание федеральных органов исполнительной власти, их реорганизация и ликвидация осуществляются Президентом РФ по предложению Председателя Правительства РФ. Положения о федеральных органах исполнительной власти, подведомственных Президенту РФ по вопросам, закрепленным за ним [Конституцией](#) РФ, утверждаются Президентом РФ, а о других федеральных органах исполнительной власти - Правительством РФ. Предельная численность и фонд оплаты труда работников центрального аппарата и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти утверждаются Правительством РФ.

2. В настоящее время [Структура](#) федеральных органов исполнительной власти утверждена Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти". Согласно этому акту в систему федеральных органов исполнительной власти РФ входят федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства, а также Управление делами Президента РФ. [Указом](#) закреплено, что федеральные органы исполнительной власти создаются только с такими наименованиями и статусом, которые предусмотрены данным Указом. При этом не допускается придание им иного статуса.

3. Федеральное министерство - федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента РФ и Правительства РФ сфере деятельности. Федеральное министерство возглавляет входящий в состав Правительства РФ министр Российской Федерации (федеральный министр).

4. Федеральная служба - федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы РФ, борьбы с преступностью, общественной безопасности. Федеральную службу возглавляет руководитель (директор) федеральной службы. Федеральная служба по надзору в установленной сфере деятельности может иметь статус коллегиального органа.

5. Федеральное агентство - федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору. Федеральное агентство возглавляет руководитель (директор) федерального агентства. Федеральное агентство может иметь статус коллегиального органа.

6. Порядок взаимоотношений федеральных министерств и находящихся в их ведении федеральных служб и федеральных агентств, полномочия федеральных органов исполнительной власти, а также порядок осуществления ими своих функций устанавливаются в положениях об указанных органах исполнительной власти.

Порядок взаимодействия между федеральными органами исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, а также порядок их взаимодействия с иными федеральными органами исполнительной власти устанавливаются Президентом РФ. Положения о федеральных органах исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, утверждаются Президентом РФ.

7. Руководители федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, и их заместители назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ.

Руководители федеральных служб, федеральных агентств, за исключением руководителей (их заместителей) федеральных служб, федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, назначаются на должность и освобождаются от должности Правительством РФ по представлению федеральных министров, осуществляющих координацию и контроль деятельности федеральных служб, федеральных агентств. Заместители руководителей федеральных служб, федеральных агентств, за исключением заместителей руководителей федеральных служб, федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, назначаются на должность и освобождаются от должности соответствующим федеральным министром по представлению руководителей федеральных служб, федеральных агентств. Порядок назначения на должность руководителей и членов коллегиальных органов управления федеральных служб и федеральных агентств, имеющих статус коллегиального органа, определяется Правительством РФ, если иное не установлено федеральным законом.

Статья 113

Комментарий к [статье 113](#)

1. В [статье 113](#) Конституции РФ в наиболее общем виде закреплены полномочия Председателя Правительства РФ. Более подробно они освещены в [статье 24](#) Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации". В соответствии с этой статьей Председатель Правительства РФ возглавляет Правительство РФ, определяет в соответствии с [Конституцией](#) РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и указами Президента РФ основные направления деятельности Правительства РФ и организует его работу. Характеристика основных направлений деятельности Правительства предопределяется всей совокупностью его важнейших задач на определенный период. Безусловно, в основных направлениях опосредуются прежде всего задачи стратегического характера, решаемые Правительством. Для понимания значения основных направлений деятельности Правительства необходимо выделить следующие моменты. Во-первых, основные направления работы Правительства строятся на правовых началах в соответствии с [Конституцией](#), федеральными законами и указами Президента. Во-вторых, деятельность Правительства исходит в целом из направлений внутренней и внешней политики, определяемых Президентом. В-третьих, главные направления деятельности Правительства закрепляются и конкретизируются в его программных документах и иных основополагающих решениях и реализуются в повседневной, текущей работе правительственных структур.

2. Председатель Правительства РФ также представляет Правительство РФ в РФ и за пределами территории РФ; ведет заседания Правительства РФ, обладая правом решающего голоса; подписывает акты Правительства РФ; представляет Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, о назначении на должность и об освобождении от должности заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров, о наложении на них дисциплинарных взысканий и об их поощрении; распределяет обязанности между заместителями Председателя Правительства РФ.

3. Председатель Правительства РФ систематически информирует Президента РФ о работе Правительства РФ.

Статья 114

Комментарий к [статье 114](#)

1. [Закон](#) Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. N 7-ФКЗ "О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации" обязал Правительство Российской Федерации

предоставлять Государственной Думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой (см. [комментарий к п. "в" части I статьи 103 Конституции](#)). На реализацию этой новой нормы [Конституции](#) Российской Федерации направлен законопроект "О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О Правительстве Российской Федерации". В соответствии с ним указанные отчеты предварительно рассматриваются на заседании Правительства РФ, а их подготовка осуществляется в порядке, предусмотренном [Регламентом](#) Правительства. Отчеты подлежат обязательному официальному опубликованию в "Российской газете" и "Парламентской газете".

2. Правительство РФ в пределах своих полномочий: организует реализацию внутренней и внешней политики РФ; осуществляет регулирование в социально-экономической сфере; обеспечивает единство системы исполнительной власти в РФ; направляет и контролирует деятельность ее органов; формирует федеральные целевые программы и обеспечивает их реализацию; реализует право законодательной инициативы.

3. Правительство по соглашению с органами исполнительной власти субъектов РФ может передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит [Конституции](#) РФ и федеральным законам.

4. Правительство осуществляет регулирование экономических процессов, обеспечивает единство экономического пространства и свободу экономической деятельности, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, разрабатывает и осуществляет программы развития приоритетных отраслей экономики. Кроме того, осуществляет управление федеральной собственностью, разрабатывает и реализует государственную политику в сфере международного экономического, финансового, инвестиционного сотрудничества.

5. В [пункте "а" статьи 114](#) Конституции РФ определена роль Правительства в организации бюджетного процесса, т.е. в регламентированной законом деятельности органов государственной власти по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению федерального бюджета. В обязанности Правительства входят разработка и представление Государственной Думе федерального бюджета, обеспечение его исполнения; Правительство представляет в Думу отчет об исполнении федерального бюджета. Без заключения Правительства не могут быть внесены в Государственную Думу законопроекты о введении или отмене налогов, об освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета. В области государственных финансов к важнейшим проблемам, решаемым Правительством, относятся сокращение дефицита федерального бюджета, предотвращение неконтролируемого роста расходов бюджета.

6. В соответствии с Конституцией РФ Правительство РФ обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики ([пункт "б" статьи 114](#)). Правительство создает условия для свободного предпринимательства на основе рационального сочетания всех форм собственности, реализации правового механизма рыночной экономики. Оно разрабатывает и осуществляет меры по проведению единой политики цен. В условиях рыночной экономики Правительство, естественно, прямо не управляет предприятиями свободно-предпринимательского сектора, но осуществляет широкие меры по финансовой стабилизации страны, государственным ценным бумагам, валютным отношениям, таможенному делу, инвестированию. В то же время в сфере полномочий Правительства остаются государственные предприятия, государственный заказ и др.

7. Кроме указанных областей Правительство РФ обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в социальных областях, таких, как культура, наука, образование, здравоохранение, социальное обеспечение, экология ([пункт "в" статьи 114](#)). Правительством осуществляются контроль за реализацией государственных программ поддержки культуры, науки и образования и меры по социальной защищенности граждан, охране окружающей среды, по ликвидации последствий крупных аварий и катастроф, стихийных бедствий. Важная обязанность Правительства состоит в обеспечении гарантий законодательно установленных размеров оплаты труда и уровня социального обеспечения. Оно обеспечивает поддержку наименее социально защищенных групп населения, разрабатывает направления

государственной социальной политики и принимает меры по обеспечению социальной и правовой защищенности граждан, их права на труд.

8. В целях совершенствования управления государственным сектором экономики и в соответствии с [пунктом "г" статьи 114 Конституции РФ](#) Правительством принято [Постановление от 3 декабря 2004 г. N 739 "О полномочиях федеральных органов исполнительной власти по осуществлению прав собственника имущества федерального государственного унитарного предприятия"](#). Этот документ устанавливает, что решение о создании, реорганизации в форме разделения, выделения федеральных государственных унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, и преобразования их в федеральные государственные учреждения, а также об изменении вида указанных предприятий на федеральные казенные предприятия принимается Правительством Российской Федерации. Проект решения Правительства Российской Федерации о создании или реорганизации предприятия должен предусматривать цели, предмет и виды его деятельности.

9. Другими не менее важными направлениями деятельности Правительства являются оборона, безопасность и внешняя политика ([пункт "д" статьи 114](#)). Правительство РФ осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики РФ. Руководители министерств и ведомств, осуществляющих управление в этих областях, подчиняются Президенту РФ, но вместе с тем значительные полномочия и ответственность возложены на Правительство РФ. Так, Правительство РФ занимается вопросами оснащения вооружением и военной техникой, обеспечения материальными средствами Вооруженных Сил РФ, других войск и воинских формирований, принимает меры по охране Государственной границы РФ; руководит гражданской обороной. [ФЗ от 31 мая 1996 г. N 61-ФЗ "Об обороне"](#) закрепляет полномочия Правительства в области обороны.

10. Значительны также полномочия Правительства РФ в области безопасности. Они определены в [Законе РФ от 5 марта 1992 г. N 2446-1 "О безопасности"](#). Правительство обеспечивает руководство органами обеспечения безопасности, организует и контролирует разработку и реализацию мероприятий по обеспечению безопасности органами исполнительной власти. Так, оно координирует деятельность ФСБ с органами исполнительной власти.

11. При решении внешнеполитических задач Правительство проводит переговоры и заключает международные договоры по вопросам, относящимся к его компетенции, принимает меры к выполнению международных договоров Российской Федерации.

12. Согласно [пункту "е" статьи 114 Конституции РФ](#) в сферу полномочий Правительства РФ входит осуществление мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охраны собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью. Правительство решает вопросы, связанные с финансированием правоохранительных органов, обеспечением деятельности органов судебной власти, проводит анализ состояния законности в стране и эффективности борьбы с преступностью. Соблюдение основных прав и свобод граждан находится под контролем исполнительной власти.

13. Перечень полномочий Правительства, предусмотренный [статьей 114 Конституции РФ](#), не является исчерпывающим, как уже было сказано выше. [Конституцией](#), федеральным законом, указами Президента Правительство наделено и другими полномочиями, например правом законодательной инициативы, полномочиями, определенными Таможенным [кодексом РФ](#), и др.

Статья 115

Комментарий к [статье 115](#)

1. В [статье 115 Конституции РФ](#) говорится, что на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ Правительство РФ издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение. Этим определяется подзаконный характер актов, издаваемых Правительством, обязательность их соответствия [Конституции](#), законам и нормативным указам Президента РФ. В соответствии со [статьей 104 Конституции РФ](#)

Правительство России обладает правом законодательной инициативы, которая означает, что оно может самостоятельно подготавливать проекты законов и выносить их на рассмотрение в Государственную Думу.

2. Правовые акты Правительства являются важным звеном правовой системы России, и их основные формы устанавливаются в Конституции. [Конституция](#) определяет, что формами правовых актов Правительства России являются постановления и распоряжения, которые обязательны к исполнению на всей территории РФ. Постановлениями Правительства РФ должны оформляться решения, имеющие нормативный характер или наиболее важное значение. Решения по оперативным и другим текущим вопросам издаются в форме распоряжений Правительства РФ. Постановления принимаются на заседаниях Правительства при наличии кворума и путем голосования. Постановления Правительства подписываются Председателем Правительства или его первым заместителем.

3. Акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства РФ. Необходимо отметить, что, устанавливая правовые формы актов, издаваемых Правительством РФ, [Конституция](#) РФ в то же время возлагает на Правительство обязанность обеспечивать их исполнение. Это помогает их оперативному и точному практическому внедрению, поскольку чаще всего тяжесть исполнения падает на те же органы исполнительной власти, которые подготавливают соответствующие акты. Постановления и распоряжения Правительства РФ обязательны к исполнению в РФ, т.е. на всей ее территории и всеми субъектами и органами местного самоуправления. Обязательность распространяется на всех граждан и должностных лиц, на все общественные объединения, государственные и частные предприятия. Таким образом, конституционный статус актов Правительства ставит эти акты по их обязательности в один ряд с законами и указами Президента РФ, хотя по юридической силе они стоят ниже, чем последние, так как принимаются на основании и во исполнение вышестоящих актов.

4. Постановления Правительства РФ, за исключением постановлений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, подлежат официальному опубликованию не позднее пятнадцати дней со дня их принятия, а при необходимости немедленного широкого их обнародования доводятся до всеобщего сведения через средства массовой информации безотлагательно. Датой официального опубликования постановления или распоряжения Правительства РФ считается дата первой публикации его текста в одном из официальных изданий РФ.

5. Постановления Правительства РФ, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу не ранее дня их официального опубликования. Иные постановления Правительства РФ вступают в силу со дня их подписания, если самими постановлениями Правительства РФ не предусмотрен иной порядок их вступления в силу. Распоряжения Правительства Российской Федерации вступают в силу со дня их подписания.

6. Акты Правительства РФ могут быть обжалованы в суд. Правительство РФ вправе принимать обращения, заявления и иные акты, не имеющие правового характера.

Статья 116

Комментарий к [статье 116](#)

1. В [Конституции](#) РФ 1993 г. не установлен срок полномочий Правительства РФ. Однако оно обязательно формируется в связи с избранием или переизбранием Президента РФ и слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом РФ. Это обусловлено статусом Президента и, в частности, его полномочиями по назначению Председателя Правительства и формированию в целом данного ведущего федерального органа исполнительной власти. Таким образом, косвенно устанавливается максимальный срок полномочий состава Правительства в шесть лет. Однако срок пребывания Президента в должности может быть сокращен при условиях, предусмотренных [статьей 93](#), [частями 2 и 3 статьи 92](#). При наступлении ситуаций, предусмотренных указанными статьями, сроки прекращения полномочий Правительства могут не совпадать с общими сроками

полномочий Президента.

2. Правительство РФ слагает свои полномочия не в день объявления о результатах президентских выборов. Президент вправе принять отставку Правительства только тогда, когда он вступил в должность, при этом ему ничего не остается делать, как поручить Правительству и его Председателю продолжать действовать до формирования нового Правительства.

Статья 117

Комментарий к [статье 117](#)

1. В [статье 117](#) Конституции РФ регулируются вопросы отставки Правительства РФ. В ней предусмотрены различные основания отставки Правительства в зависимости от того, кто был ее инициатором. Одно из них - заявление Правительства об уходе в отставку. Обычно такое решение принимается на заседании Правительства в присутствии всех его членов. В этом смысле отставка является добровольной. Подобная отставка не означает автоматического прекращения деятельности Правительства, поскольку может приниматься или отклоняться Президентом ([часть 1 статьи 117](#)). В связи с серьезностью такого шага ему обычно предшествуют предварительные консультации Правительства с Президентом. Поэтому случаи отклонения главой государства заявления Правительства о своей отставке бывают редки. Правительство уходит в отставку в полном составе.

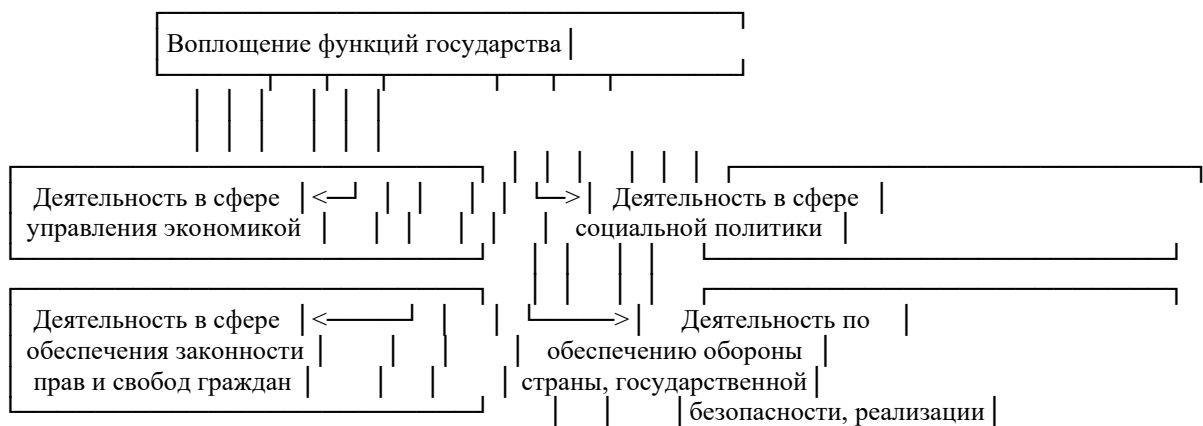
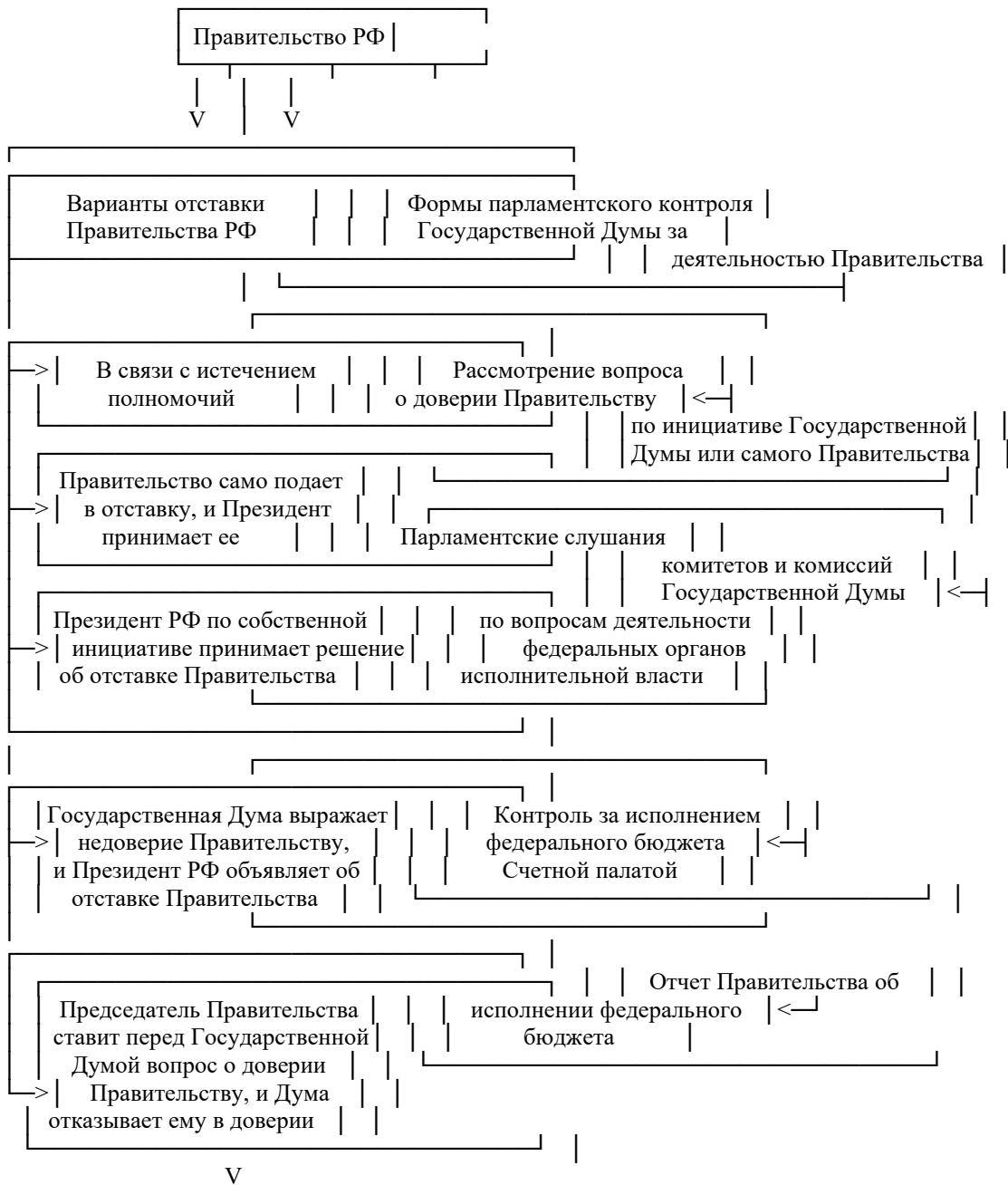
2. Другое основание отставки Правительства - это инициатива Президента в принятии такого решения ([часть 2 статьи 117](#)). Причины вынужденной отставки Правительства по решению Президента могут быть весьма разные, но, как правило, это следствие обострения противоречий между ними.

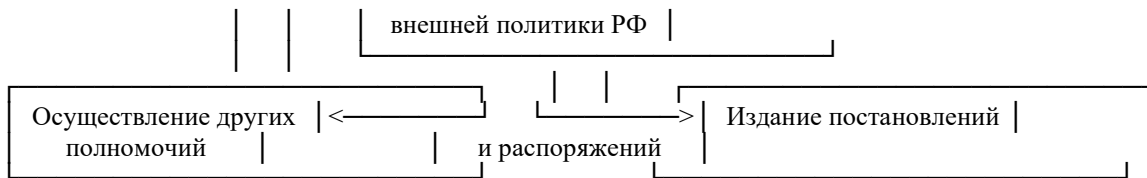
3. Третье основание отставки Правительства связано с выражением недоверия ему палатой Федерального Собрания - Государственной Думой. Вотум недоверия - один из наиболее сильных способов воздействия парламента на Правительство ([часть 3 статьи 117](#)). Даже в том случае, если Президент не собирается объявлять об отставке Правительства, он все равно вправе, но не обязан распускать Думу. На первый взгляд может показаться, что последнее предложение [части 3 статьи 117](#) сформулировано таким образом, что у Президента остается простая альтернатива: если не отставка Правительства, то роспуск Государственной Думы; не приняв решение об отставке Правительства, Президент будет обязан распустить Думу. Однако в отличие от последнего предложения [части 4 статьи 117](#) [часть 3 статьи 117](#) не связывает Президента никаким сроком в принятии решения по этой дилемме. Иначе говоря, Президент вправе, а не обязан либо объявить об отставке Правительства, либо распустить Думу, поскольку срок принятия решения Конституцией не установлен. Во всяком случае, до тех пор, пока [часть 3 статьи 117](#) не получила иного толкования, из нее не вытекает обязанность Президента в определенный разумный срок отреагировать на повторное выражение Думой недоверия Правительству. Следовательно, если Президент желает сохранить Правительство и не желает распускать Думу, так как опасается усиления позиции своих оппонентов в составе вновь избранной Думы, он формально вправе принимать решение, предписанное в [части 3 статьи 117](#), сколь угодно долго.

4. Предложение о выражении недоверия Правительству, согласно [Регламенту](#) Государственной Думы, вносится фракцией либо депутатской группой, численность которой составляет не менее 1/5 от общего числа депутатов этой палаты. Государственная Дума рассматривает этот вопрос во внеочередном порядке в недельный срок после его внесения. Тут нужно обратить внимание на тот факт, что Государственная Дума не может быть распущена по указанным основаниям в течение года после ее избрания. Иначе говоря, у Президента в этот период нет альтернативы выбора - отставка Правительства или роспуск Государственной Думы.

5. И последнее основание отставки - постановка Правительством перед парламентом вопроса о доверии ([часть 4 статьи 117](#)). Это может быть связано с общим вопросом - одобрением его программы - либо с принятием конкретного законопроекта. Если Дума в ответ на инициативу Председателя выразит недоверие Правительству, то реакция Президента может быть двоякой: в течение семи дней принять решение об отставке Правительства или о роспуске Государственной

Думы и назначении новых выборов. Трудно себе представить, чтобы Председатель Правительства РФ предпринял такую акцию без согласия Президента РФ, но тогда ясно и то, что она исходит из договоренности о принятии Президентом в случае вынесения Думой недоверия именно второго решения: роспуска Думы и назначения новых выборов.





Глава 7. СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ

Комментарий к главе 7

В Конституции РФ ([статья 10](#)) определено: "Государственная власть в РФ осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны". Судебная власть представляет собой в соответствии с теорией разделения властей систему судебных органов государства, осуществляющих правосудие. Характерными свойствами судебной власти являются самостоятельность, исключительность, подзаконность и полнота. Все эти качества нашли свое отражение в нормах Конституции РФ. Назначением судебной власти является защита прав и свобод граждан, конституционного строя РФ, обеспечение соответствия актов законодательной и исполнительной власти Конституции, соблюдение законности и справедливости при исполнении и применении законов и иных нормативных актов. Обеспечение реализации предусмотренных Конституцией прав и свобод человека и гражданина составляет основное содержание деятельности органов судебной власти ([статья 18](#) Конституции). Именно этим предопределено особое положение судов в государственном механизме.

Судебная власть осуществляется специальными государственными органами - судами ([статья 11](#) Конституции). В целях успешного осуществления судебной власти Конституция наделяет суды всеми необходимыми и достаточными полномочиями. Судебная власть в России принадлежит судам, образующим единую судебную систему. В основе ее организации лежат положения Конституции РФ, которая предусматривает порядок назначения судей высших судебных органов - Конституционного Суда, Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда РФ, а также судей федеральных судов и определяет, что судебная система Российской Федерации устанавливается Конституцией и Законом РСФСР "О судостроительстве РСФСР". Единство судебной системы находит свое выражение в общности задач всех судов по обеспечению законности, защите конституционного строя, прав и свобод граждан и других социальных ценностей; единстве принципов организации и деятельности; в применении судами одних и тех же материальных и процессуальных законов; в единстве правового статуса судей; в инстанционных и иных взаимосвязях ниже- и вышестоящих судов; в порядке финансирования органов судебной власти за счет федерального бюджета. Социальное назначение судов - обеспечение надлежащего правового режима во всех областях общественной жизни. По своим задачам суды - правоохранительные органы, и им принадлежит ведущее место среди других органов государства, деятельность которых направлена на укрепление законности и правопорядка.

Статья 118

Комментарий к статье 118

1. [Статья 118](#) Конституции закрепляет исключительное право суда осуществлять правосудие и не допускает переложения данной функции ни на один внесудебный орган государства, в частности на прокуратуру. Согласно [статье 1](#) ФКЗ "О судебной системе Российской Федерации" судебная власть в Российской Федерации осуществляется только судами в лице судей и привлекаемых в установленном законом порядке к осуществлению правосудия присяжных, народных и арбитражных заседателей. Никакие другие органы и лица не вправе принимать на себя осуществление правосудия. Исключительное право суда осуществлять правосудие исходит из того, что деятельность суда протекает в особом правовом порядке, который создает такие преимущества в рассмотрении и разрешении дел, которыми не располагает ни одна иная форма государственной деятельности. Этот порядок включает в себе наибольшие гарантии для вынесения по делу законного и справедливого решения.

2. Принцип осуществления правосудия только судом не ограничивается судебным разбирательством в суде первой инстанции, а характеризует все судебные стадии. В каждой из них правосудие осуществляется в тех формах, какие соответствуют характеру и назначению решаемых в данной стадии задач. Этот принцип определяет такой правовой режим, при котором отмена или изменение судебных решений допускается не иначе как вышестоящим судом и в порядке осуществления правосудия. Ни одно судебное решение не может быть отменено или изменено каким бы то ни было государственным органом, в т.ч. и высшей государственной властью.

3. В соответствии с [частью 2 статьи 118](#) Конституции судопроизводство подразделяется на конституционное, гражданское, административное и уголовное. Конституционное судопроизводство регулируется [ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации"](#), гражданское судопроизводство определяется Гражданским процессуальным [кодексом](#), уголовное - Уголовно-процессуальным [кодексом](#). Административным производством, в том смысле, который вкладывается в это понятие в теории, можно назвать деятельность Административной коллегии Высшего Арбитражного Суда РФ, а также деятельность судов общей юрисдикции в рамках [Закона](#) РФ от 27 апреля 1993 г. "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан", хотя в настоящее время эта деятельность урегулирована Гражданским процессуальным [кодексом](#). Процессуальные формы и сама процедура разбирательства арбитражными судами подведомственных им дел определены Арбитражным процессуальным [кодексом](#) РФ. Система арбитражных судов установлена [ФКЗ "О судебной системе Российской Федерации"](#). Но, несмотря на то что существуют арбитражные суды и есть [Кодекс](#), определяющий их деятельность, нельзя говорить о существовании некоего арбитражного судопроизводства уже хотя бы потому, что это противоречит [части 2 статьи 118](#) Конституции. По сути, оно складывается из разновидностей гражданского и административного судопроизводства.

4. Правосудие в РФ может осуществляться только судами, учрежденными в соответствии с законом. Создание чрезвычайных судов не допускается. Практика создания таких судов, ранее имевшая место, несовместима с законностью. Чрезвычайные суды создавались за пределами конституционной судебной системы, игнорировали демократические принципы организации судопроизводства. Их деятельность не имела ничего общего с правосудием. Вместе с тем [Конституция](#) не исключает возможности создания судов специальной юрисдикции (специализированных судов), для которых характерно либо рассмотрение дел, судопроизводство по которым имеет свою специфику, либо наличие особенностей в организации (например, суды по делам несовершеннолетних, суды административной юстиции, специализированные арбитражные суды).

Статья 119

Комментарий к [статье 119](#)

1. [Статья 119](#) Конституции содержит требования, предъявляемые к кандидатам на должность судьи. Эти требования касаются гражданства, возраста и стажа работы по специальности. Более подробно эти требования освещены в [Закоме](#) РФ "О статусе судей в Российской Федерации". Данный [Закон](#) в соответствии с указанием [статьи 119](#) может устанавливать дополнительные требования к судьям судов РФ.

2. [Статья 4](#) Закона устанавливает, что судьей может быть гражданин РФ, имеющий высшее юридическое образование и соответствующий требованиям, предъявляемым к кандидату на должность судьи [Конституцией](#) РФ, федеральными конституционными законами, а также федеральными законами. При этом судьей Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ может быть гражданин, достигший возраста 35 лет и имеющий стаж работы по юридической профессии не менее 10 лет. Особые требования предъявляются к судьям Конституционного Суда РФ. В соответствии со [статьей 8](#) [ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации"](#) судьей Конституционного Суда РФ может быть назначен гражданин РФ, достигший ко дню назначения возраста не менее 40 лет, с безупречной репутацией, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее пятнадцати лет, обладающий признанной высокой квалификацией в области права.

3. Под высшим юридическим образованием следует понимать окончание кандидатом на должность судьи юридического высшего учебного заведения либо юридического факультета какого-либо высшего учебного заведения с получением диплома государственного образца. Юридическое образование считается законченным с момента окончания учебного заведения и не требует последующей отработки некоторого периода времени по избранной специальности.

В стаж работы по юридической профессии включается время работы на требующих юридического образования государственных должностях в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов РФ, иных государственных органах, образуемых в соответствии с Конституцией РФ, конституциями (уставами) субъектов РФ, а также в государственных органах, существовавших в РФ до принятия действующей Конституции РФ; муниципальных должностях, в том числе в органах местного самоуправления. Кроме того, в стаж работы по юридической профессии включаются время работы на требующих юридического образования должностях в органах Судебного департамента при Верховном Суде РФ, в юридических службах организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, в научно-исследовательских институтах и иных научно-исследовательских учреждениях, время работы в качестве преподавателя юридических дисциплин в учреждениях среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования, а также время работы в качестве адвоката и нотариуса.

4. Из дополнительных требований, упомянутых в [статье 119](#) Конституции и закрепленных в [Законе РФ "О статусе судей в Российской Федерации"](#), интересны следующие:

- судья не вправе быть депутатом (проявление разделения властей на персональном уровне);
- судья не должен принадлежать к политическим партиям и движениям; деполитизация судов есть неперемнное и обязательное условие их независимости;
- судья не вправе заниматься предпринимательской деятельностью, а также совмещать работу в должности судьи с другой оплачиваемой работой, кроме научной, преподавательской, литературной и иной творческой деятельности.

Статья 120

Комментарий к [статье 120](#)

1. Независимость суда обычно сводится к совокупности двух основных элементов: институциональной (организационной) и функциональной независимости судебной власти и независимости самих судей. Суды не должны подчиняться как законодательной, так и исполнительной ветвям власти и должны обладать беспристрастием и независимостью.

2. Положение [части 1 статьи 120](#) Конституции о подчинении судей только Конституции РФ и федеральному закону предполагает функциональную независимость суда. [Закон "О статусе судей в Российской Федерации"](#), [Гражданский процессуальный](#), [Уголовно-процессуальный](#) и [Арбитражный процессуальный](#) кодексы предусматривают в качестве одной из гарантий фактической независимости судей предусмотренную законом процедуру осуществления правосудия. Это означает, что сама процедура осуществления правосудия должна обеспечивать судьям свободное от чьих-либо мнений, требований рассмотрение и разрешение дела, в том числе и выражение своих убеждений по делу при совещании судей. В частности, суд выносит решение по делу в совещательной комнате, в которой могут находиться только судьи, входящие в состав суда по данному делу. Присутствие иных лиц не допускается. Судьи не могут разглашать суждения, имевшие место во время совещания. Законом устанавливается запрет на чье-либо вмешательство в деятельность по осуществлению правосудия ([статья 10](#) Закона РФ "О статусе судей в Российской Федерации"); всякое такого рода вмешательство преследуется по закону вплоть до привлечения к уголовной ответственности.

3. Согласно [статье 9](#) Закона РФ "О статусе судей в Российской Федерации" независимость судьи обеспечивается: предусмотренной законом процедурой осуществления правосудия;

запретом, под угрозой ответственности, чьего бы то ни было вмешательства в деятельность по осуществлению правосудия; установленным порядком приостановления и прекращения полномочий судьи; правом судьи на отставку; неприкосновенностью судьи; системой органов судейского сообщества; предоставлением судье за счет государства материального и социального обеспечения, соответствующего его высокому статусу. Судья, члены его семьи и их имущество находятся под особой защитой государства. Органы внутренних дел обязаны принять необходимые меры к обеспечению безопасности судьи, членов его семьи, сохранности принадлежащего им имущества, если от судьи поступит соответствующее заявление.

4. Судья имеет право на хранение и ношение служебного огнестрельного оружия, которое выдается ему органами внутренних дел по его заявлению в порядке, предусмотренном Федеральным [законом](#) РФ от 13 декабря 1996 г. N 150-ФЗ "Об оружии". Независимость судьи обеспечивается также системой органов судейского сообщества (съезд, конференции, советы судей, квалификационные коллегии, которые специально созданы для выражения интересов судей). Эти органы рассматривают актуальные проблемы работы судов, их кадрового, организационного обеспечения, а также правового и социального положения судей. Создание органов судейского сообщества дает им возможность решать ряд вопросов, которые ранее входили в компетенцию Министерства юстиции, и тем самым стать более независимыми от органов управления, каким является Министерство юстиции. Гарантии независимости судьи, включая меры его правовой защиты, материального и социального обеспечения, распространяются на всех судей в РФ и не могут быть отменены или снижены иными нормативными актами РФ и субъектов РФ.

5. [Часть 2 статьи 120](#) предусматривает одну из форм конституционного контроля. Требование к суду принимать решение в соответствии с законом, если при рассмотрении дела будет установлено несоответствие ему акта государственного или иного органа, означает, что суд, принимая решение по существу, одновременно осуществляет контроль за содержанием подзаконных актов. Подзаконные нормативные акты (приказы, распоряжения, инструкции) принимаются на основе и во исполнение конкретных законов и должны им соответствовать.

Статья 121

Комментарий к [статье 121](#)

1. Несменяемость судей как важнейшая гарантия независимости судебной власти еще в XVIII - XIX вв. вошла в число основополагающих принципов всех конституций наряду с разделением властей, парламентаризмом, нормами, обеспечивающими права и свободы граждан в государстве. Несменяемость судей может быть реализована, если она подкреплена соответствующим порядком назначения, повышения по должности, вознаграждения, оставления за штатом, привлечения к ответственности судей. Несменяемость судьи является одной из наиболее существенных гарантий его независимости и возведена в ранг конституционных норм. Согласно [статье 121](#) Конституции РФ судьи несменяемы и их полномочия могут быть прекращены "не иначе как в порядке и по основаниям, которые предусмотрены федеральным законом". Более подробно понятие несменяемости раскрыто в [статье 12](#) Закона РФ "О статусе судей Российской Федерации" и [статье 15](#) ФКЗ "О судебной системе Российской Федерации". Принцип несменяемости состоит в том, что судья не может быть назначен или избран на другую должность или переведен в другой суд без его согласия, а его полномочия могут быть прекращены или приостановлены только по решению соответствующей квалификационной коллегии за исключением случаев прекращения полномочий судьи в связи с истечением их срока или достижения им предельного возраста пребывания в должности судьи.

2. Основным содержанием принципа несменяемости судей является установление гарантированного срока полномочий, в течение которого они не могут быть произвольно отозваны, переведены на работу в другой суд и т.д. Установление же каких-то сроков осуществления полномочий (выхода на пенсию, переизбрания) обычно направлено на достижение иных социально значимых целей, например для обеспечения участия граждан в выборах государственных органов (если судьи избираются) или во избежание конфликтных ситуаций при

прекращении полномочий судьи, который в силу возрастных особенностей не способен нести это высокое звание.

3. Другой гарантией несменяемости судей является запрет приостанавливать или прекращать их полномочия иначе как в порядке и по основаниям, которые закреплены федеральным законом (часть 2 статьи 121 Конституции). Такие порядок и основания установлены Законом "О статусе судей в Российской Федерации". Решение приостановить или прекратить полномочия судьи вправе принять только соответствующая квалификационная коллегия судей. Такие коллегии образуются органами судейского сообщества: Высшая квалификационная коллегия судей РФ - Всероссийским съездом судей; квалификационные коллегии судей Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ - на собраниях этих судов; квалификационные коллегии судей общих судов и арбитражных судов субъектов РФ - на съездах (конференциях) судей соответствующих судов; квалификационные коллегии судей военных округов, групп войск, флотов и видов Вооруженных Сил - на съездах (конференциях) судей соответствующих военных судов. Полномочия судьи приостанавливаются решением квалификационной коллегии судей при наличии одного из следующих оснований:

1) признание судьи безвестно отсутствующим решением суда, вступившим в законную силу;

2) возбуждение уголовного дела в отношении судьи либо привлечение его в качестве обвиняемого по другому уголовному делу;

3) участие судьи в предвыборной кампании в качестве кандидата в состав органа законодательной (представительной) власти РФ или органа законодательной (представительной) власти субъекта Федерации;

4) избрание судьи в состав органа законодательной (представительной) власти РФ или органа законодательной (представительной) власти субъекта Федерации.

4. Полномочия судьи прекращаются решением соответствующей квалификационной коллегии судей по следующим основаниям:

1) письменное заявление судьи об отставке;

2) неспособность по состоянию здоровья или по иным уважительным причинам осуществлять полномочия судьи;

3) письменное заявление судьи о прекращении его полномочий в связи с переходом на другую работу или по иным причинам;

4) достижение судьей предельного возраста пребывания в должности судьи или истечение срока полномочий судьи, если они были ограничены определенным сроком;

5) увольнение судьи военного суда с военной службы по достижении предельного возраста пребывания на военной службе;

6) прекращение гражданства Российской Федерации;

7) занятие деятельностью, несовместимой с должностью судьи;

8) вступление в законную силу обвинительного приговора суда в отношении судьи либо судебного решения о применении к нему принудительных мер медицинского характера;

9) вступление в законную силу решения суда об ограничении дееспособности судьи либо о признании его недееспособным;

10) смерть судьи или вступление в законную силу решения суда об объявлении его умершим;

11) отказ судьи от перевода в другой суд в связи с упразднением или реорганизацией суда.

5. Отставкой судьи по смыслу этого [Закона](#) о статусе судей признается почетный уход или почетное удаление судьи с должности. За лицом, пребывающим в отставке, сохраняются звание судьи, гарантии личной неприкосновенности и принадлежность к судейскому сообществу. Каждый судья имеет право на отставку по собственному желанию независимо от возраста.

Статья 122

Комментарий к [статье 122](#)

1. [Статья 122](#) Конституции РФ содержит еще одну гарантию независимого правосудия - неприкосновенность судьи. Неприкосновенность судей следует рассматривать как совокупность дополнительных гарантий личности и независимости судей, запрета противоправного психического и физического воздействия на судей, вмешательства в их деятельность, как средство ограждения судей от произвола и ущемления их прав при отправлении правосудия. Неприкосновенность судей - важнейший элемент судебного иммунитета. Конституция не раскрывает понятие неприкосновенности судей, но устанавливает лишь особый порядок привлечения их к уголовной ответственности: судья не может быть привлечен к уголовной ответственности иначе как в порядке, определяемом федеральным законом ([часть 2 статьи 122](#) Конституции). В то же время судья, безусловно, не подлежит административной ответственности.

2. Таким образом, неприкосновенность судьи не означает его безнаказанность. Судью можно преследовать за поступки, несовместимые с авторитетом судейской должности, несовместимые с законом. Но вина судьи подлежит доказыванию в особом порядке. Неприкосновенность судьи означает только одно, что судья в случае нарушения законодательства должен преследоваться в особой процедуре, не так, как обычный гражданин. В противном случае любой орган, недовольный решением судьи, может придаться к нему и инициировать уголовное дело. Если государственная власть начинает преследование судьи в уголовном, дисциплинарном или административном порядке, то оно должно быть абсолютно очищено от подозрений, что судью привлекают только потому, что он высказал свое критическое отношение к каким бы то ни было действиям самой государственной власти. Институт неприкосновенности судей решает эту задачу.

3. К сожалению, теперь институт неприкосновенности судей серьезно ослаблен. По [Законоу](#) о статусе судей 1992 г. только Генеральный прокурор мог возбудить против судьи уголовное дело, если получал на это согласие органов судейского сообщества, избранных самими судьями на съездах и конференциях, состоящих из одних судей. Причем руководители (председатели) судов не могли входить в органы судейского сообщества. Судейское сообщество решало, есть ли у генерального прокурора достаточные основания утверждать, что в действиях судьи присутствуют признаки преступления. К сожалению, судейское сообщество не всегда правильно понимало эту свою задачу. У судейского сообщества была только одна задача - ответить на вопрос, не является ли возбуждаемое преследование способом повлиять на судью, на его будущие решения или наказать судью за вынесенное решение. Если эти обстоятельства не просматривались, а в действиях судьи действительно содержались признаки состава преступления, орган судейского сообщества не имел права отказать в возбуждении уголовного дела. Но органы судейского сообщества считали, что их задача - не давать своим в обиду, защищать их любой ценой. Конечно, это вызвало соответствующую реакцию в обществе - и теперь в этот механизм внесены существенные коррективы. Решение о наличии в действиях судьи признаков преступления по новому Уголовно-процессуальному [кодексу](#) принимает не судейское сообщество, а три судьи Верховного Суда РФ. И теперь в органы судейского сообщества будут входить не только судьи, но и представители юридической общественности и даже один представитель Президента.

Статья 123

Комментарий к [статье 123](#)

1. В [части 1 статьи 123](#) Конституции РФ, в [статье 9](#) Закона "О судебной системе Российской

Федерации" закреплен принцип гласности разбирательства дел в судах общей юрисдикции, и согласно этим статьям разбирательство дел во всех судах открытое. Слушание дел в закрытом заседании допускается в случаях, предусмотренных федеральным законом. Под принципом гласности понимается установленный законом порядок разбирательства дел судом общей юрисдикции, предусматривающий свободный доступ в зал заседаний всех желающих граждан, а также их право делать письменные заметки и фиксировать все происходящее в зале судебного заседания. В соответствии с этим принципом граждане имеют право присутствовать при рассмотрении судами дел от начала и до конца во всех стадиях процесса (в суде первой инстанции, кассационной и надзорной инстанций, при пересмотре решений по вновь открывшимся обстоятельствам).

2. Принцип гласности имеет большое значение для обеспечения воспитательных и превентивных функций правосудия, является гарантией принципа независимости судей и подчинения их только закону, а также средством контроля за деятельностью суда, рассматривающего дело.

3. Ограничения гласности в гражданском процессе предусмотрены законом. В частности, слушание дела в закрытом судебном заседании допускается в случаях, указанных [Законом РФ "О государственной тайне"](#). Согласно [части 2 статьи 10](#) Гражданского процессуального кодекса разбирательство в закрытых судебных заседаниях осуществляется по делам, содержащим сведения, составляющие государственную тайну, тайну усыновления (удочерения) ребенка, а также по другим делам, если это предусмотрено федеральным законом. Разбирательство в закрытых судебных заседаниях допускается и при удовлетворении ходатайства лица, участвующего в деле и ссылающегося на необходимость сохранения коммерческой или иной охраняемой законом тайны, неприкосновенность частной жизни граждан или иные обстоятельства, гласное обсуждение которых способно помешать правильному разбирательству дела либо повлечь за собой разглашение указанных тайн или нарушение прав и законных интересов гражданина. О разбирательстве дела в закрытом судебном заседании в отношении всего или части судебного разбирательства суд выносит мотивированное определение. При рассмотрении дела в закрытом судебном заседании присутствуют лица, участвующие в деле, их представители, а в необходимых случаях также свидетели, эксперты, специалисты, переводчики. Дело в закрытом судебном заседании рассматривается и разрешается с соблюдением всех правил гражданского судопроизводства.

4. В соответствии со [статьей 23](#) Конституции РФ каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени, на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. Ограничение этого права допускается только на основании судебного решения. В целях охраны тайны переписки и телеграфных сообщений личная переписка и личные телеграфные сообщения граждан могут быть оглашены в открытом судебном заседании только с согласия лиц, между которыми эти переписка и телеграфные сообщения происходили. В противном случае такие переписка и телеграфные сообщения оглашаются в закрытом судебном заседании.

5. Согласно [части 2 статьи 123](#) Конституции суд первой инстанции не может заочно вынести обвинительный или оправдательный приговор, обосновав его только на основании представленных материалов дела. Суд обязан непосредственно исследовать все доказательства по делу в зале судебного заседания: допросить подсудимого (одного или нескольких), потерпевших, свидетелей, осмотреть вещественные доказательства, огласить необходимые документы и т.п. Участники процесса дают суду устные объяснения.

6. [Часть 3 статьи 123](#) Конституции устанавливает, что судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон. Принцип состязательности - один из основополагающих принципов процессуального права - создает благоприятные условия для выяснения всех имеющих существенное значение для дела обстоятельств и вынесения судом обоснованного решения. В силу принципа состязательности стороны, другие участвующие в деле лица, если они желают добиться для себя либо лиц, в защиту прав которых предъявлен иск, наиболее благоприятного решения, обязаны сообщить суду имеющие существенное значение для дела юридические факты, указать или представить суду доказательства, подтверждающие или

опровергающие эти факты, а также совершить иные предусмотренные законом процессуальные действия, направленные на то, чтобы убедить суд в своей правоте. Суду при этом не отведена роль пассивного наблюдателя. В соответствии с [частью 2 статьи 12 ГПК](#) суд, сохраняя независимость, объективность и беспристрастность, осуществляет руководство процессом, разъясняет лицам, участвующим в деле, их права и обязанности, предупреждает о последствиях совершения или несовершения процессуальных действий, оказывает лицам, участвующим в деле, содействие в реализации их прав, создает условия для всестороннего и полного исследования доказательств, установления фактических обстоятельств и правильного применения законодательства при рассмотрении и разрешении гражданских дел.

7. В соответствии с принципом процессуального равноправия стороны пользуются равными процессуальными правами. Закон предоставляет истцу и ответчику равные процессуальные возможности по защите своих прав и охраняемых законом интересов в суде. Стороны, независимо от того, являются ли они гражданами или организациями, наделяются равными процессуальными правами. Какие-либо юридические преимущества одной стороны перед другой в гражданском процессе исключаются. Согласно [статье 244 УПК](#) все участники судебного разбирательства пользуются равными правами по представлению доказательств, участию в их исследовании и заявлению ходатайств. Ни одна из сторон не имеет преимущественного положения перед другими. Однако поскольку прокурор является должностным лицом, выступает от имени государства, он располагает большими возможностями по собиранию доказательств и большими полномочиями.

8. [Законом РФ](#) от 16 июля 1993 г. в России был введен суд с участием присяжных заседателей. Производство с участием присяжных заседателей предусмотрено [главой 42 УПК РФ](#). К исключительной компетенции присяжных заседателей относится решение вопроса о доказанности обвинения. Председательствующий на основе решения (вердикта) присяжных о виновности квалифицирует деяние по определенной статье [Уголовного кодекса](#) и принимает одно из следующих решений: прекращает уголовное дело; выносит оправдательный приговор; выносит обвинительный приговор с назначением наказания, без назначения наказания, с назначением наказания и освобождением от него - в соответствии с нормами закона. Согласно [Федеральному закону](#) от 20 августа 2004 г. N 113-ФЗ "О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации" присяжными заседателями являются граждане РФ, включенные в списки кандидатов в присяжные заседатели и призванные в установленном [Уголовно-процессуальным кодексом](#) Российской Федерации порядке к участию в рассмотрении судом уголовного дела. Участие в осуществлении правосудия в качестве присяжных заседателей является не только правом, но и гражданским долгом. Присяжными заседателями и кандидатами в присяжные заседатели не могут быть лица: не достигшие к моменту составления списков кандидатов в присяжные заседатели возраста 25 лет; имеющие непогашенную или неснятую судимость; признанные судом недееспособными или ограниченными судом в дееспособности; состоящие на учете в наркологическом или психоневрологическом диспансере в связи с лечением от алкоголизма, наркомании, токсикомании, хронических и затяжных психических расстройств.

9. Верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области и суд автономного округа, окружной (флотский) военный суд по ходатайству обвиняемого рассматривает с участием присяжных заседателей уголовные дела о преступлениях, указанных в [части 3 статьи 31 УПК РФ](#). Суд присяжных вправе рассмотреть уголовное дело лишь по ходатайству обвиняемого. Следовательно еще при ознакомлении обвиняемого с материалами уголовного дела обязан разъяснить ему не только право ходатайствовать о рассмотрении его дела судом с участием присяжных заседателей, но и особенности рассмотрения уголовного дела этим судом, права обвиняемого в судебном разбирательстве и порядок обжалования судебного решения. Если лицо обвиняется в совершении нескольких преступлений, из которых хотя бы одно отнесено к подсудности суда присяжных, обвиняемый имеет право на рассмотрение его дела этим судом. Если один или несколько обвиняемых отказываются от суда с участием присяжных заседателей, то решается вопрос о выделении уголовных дел в отношении этих обвиняемых в отдельное производство. Ходатайство обвиняемого о рассмотрении его дела судом присяжных во всяком случае должно быть удовлетворено, если дело подсудно суду присяжных.

Комментарий к [статье 124](#)

1. [Статья 124](#) Конституции РФ предписывает финансировать суды только из федерального бюджета. Финансирование судов осуществляется на основе ежегодно утверждаемого законом федерального бюджета, проект которого готовится Правительством РФ и утверждается законодательной властью. Согласно Федеральному [закону](#) от 10 февраля 1999 г. N 30-ФЗ "О финансировании судов Российской Федерации" в федеральном бюджете ежегодно предусматривается выделение средств отдельными строками на обеспечение деятельности Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и других судов общей юрисдикции, Судебного департамента при Верховном Суде РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ и других арбитражных судов.

2. Ранее в России преобладала позиция, что суд, являясь независимым органом и единственным органом, осуществляющим правосудие, должен быть полностью освобожден от несвойственных ему функций кадрового и материально-технического обеспечения. Ничто не должно отвлекать суд от его основной деятельности, в особенности ежедневная рутинная работа по "выколачиванию" финансов, ремонту зданий и т.д. Для этих целей должен существовать отдельный орган, являющийся исполнительным, что, несомненно, способствует взаимодействию ветвей власти и строгому исполнению бюджета в части финансирования судов. То же касается и обеспечения судов кадрами. Однако в последнее время видно отступление законодателя от этого подхода. В соответствии с Федеральными конституционными законами "[О Конституционном Суде Российской Федерации](#)" и "[Об арбитражных судах в Российской Федерации](#)" финансирование и материально-техническое обеспечение этих судов возложено на сами суды. В Федеральном конституционном [законе](#) "О судебной системе Российской Федерации" предусматривается создание при Верховном Суде РФ Судебного департамента, призванного организационно обеспечивать деятельность судов общей юрисдикции и органов судейского сообщества и предоставлять в их распоряжение необходимые ресурсы.

Комментарий к [статье 125](#)

1. Конституционный Суд РФ - судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства. Конституция в [статье 125](#) определяет порядок образования и деятельности, компетенцию Конституционного Суда. Более подробно эти вопросы рассмотрены в Федеральном конституционном [законе](#) от 21 июля 1994 г. N 1-ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации". По вопросам своей внутренней деятельности Конституционный Суд принимает [Регламент](#) Конституционного Суда. В этом документе устанавливаются: порядок определения персонального состава палат; порядок распределения дел между ними; порядок определения очередности рассмотрения дел в пленарных заседаниях; особенности делопроизводства и т.д.

2. Конституционный Суд РФ состоит из 19 судей, назначаемых на должность Советом Федерации по представлению Президента РФ. Предложения о кандидатурах на должности судей могут вносить Президенту члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы, законодательные (представительные) органы субъектов РФ, высшие судебные органы, федеральные юридические ведомства, всероссийские юридические сообщества, юридические научные и учебные заведения. Каждый судья назначается на должность в индивидуальном порядке, тайным голосованием, большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации. В случае выбытия судьи из состава Конституционного Суда РФ представление о назначении другого лица на вакантное место судьи вносится Президентом РФ в Совет Федерации не позднее месяца со дня открытия вакансии. Конституционный Суд вправе осуществлять свою деятельность при наличии в его составе не менее 3/4 от общего числа судей. Полномочия самого Конституционного Суда не ограничены сроком, тогда как полномочия судей ограничиваются сроком 12 лет. Верхняя возрастная граница членов Конституционного Суда не должна превышать

70 лет. Повторное назначение судьи на должность не допускается.

3. В состав Конституционного Суда входят две палаты, включающие в себя соответственно 9 и 10 судей. Персональный состав палат определяется путем жеребьевки, порядок проведения которой устанавливается [Регламентом](#) Конституционного Суда. Конституционный Суд РФ рассматривает и разрешает дела в пленарных заседаниях и заседаниях палат. На пленарном заседании судьи тайным голосованием большинством от общего числа судей избирают из своего состава в индивидуальном порядке сроком на три года Председателя, заместителя Председателя и судью - секретаря Конституционного Суда. В пленарных заседаниях участвуют все судьи, в заседаниях палат - судьи, входящие в их состав. Пленарный состав палат не должен оставаться неизменным более чем 3 года подряд. В состав одной палаты не могут входить Председатель и заместитель Председателя Конституционного Суда ([статья 20](#) Закона о Конституционном Суде).

Государственная Дума приняла в первом чтении законопроект о новом порядке назначения Председателя Конституционного Суда и его заместителей. Соответствующие поправки, инициированные Президентом РФ Дмитрием Медведевым, будут внесены в Федеральный конституционный [закон](#) "О Конституционном Суде Российской Федерации". Согласно документу Председатель Конституционного Суда РФ и два его заместителя будут назначаться сроком на 3 года Советом Федерации по представлению Президента РФ. Также законопроект упраздняет должность судьи-секретаря и вводит должность еще одного заместителя Председателя КС РФ. Также планируется унифицировать сроки полномочий глав Конституционного, Верховного и Высшего Арбитражного Судов. В настоящее время главы Верховного и Высшего Арбитражного Судов назначаются на 6 лет. Председатель КС, как было указано выше, избирается сроком на 3 года.

4. Конституционный Суд решает исключительно вопросы права. При осуществлении конституционного судопроизводства он воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов ([части 2 и 3 статьи 3](#) Закона о Конституционном Суде). Конституционный Суд России решает вопросы исключительно конституционного права. Тем не менее, как показывает практика, Конституционный Суд РФ в своей работе опирается не только на [Конституцию](#), но и на обычные законы, а также на международные пакты о правах человека, исходя при этом, однако, из посылок самой Конституции.

5. Следует подчеркнуть, что Конституционный Суд обладает полномочиями конституционного контроля и не вправе заниматься конституционным надзором, т.е. возбуждать проверку конституционности соответствующих официальных актов по собственной инициативе. Суд конституционной юрисдикции, именно как суд, должен начинать производство только по обращениям уполномоченных на то субъектов и должен быть связан при рассмотрении дела предметом обращения; "суд", полномочный начинать производство по собственной инициативе, является "судьей в своем деле", что противоречит природе правосудия. Поводом к рассмотрению дела является обращение в Конституционный Суд в форме запроса, ходатайства или жалобы. Основанием к рассмотрению дела является обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли [Конституции](#) закон (иной акт, конституционность которого может быть проверена Конституционным Судом), или обнаружившееся противоречие в позициях сторон о принадлежности полномочия в спорах о компетенции, или обнаружившаяся неопределенность в понимании положений Конституции, или выдвижение Государственной Думой обвинения против Президента в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления ([статья 36](#) Закона о Конституционном Суде). Конституционный Суд принимает решения только по предмету, указанному в обращении, и лишь в отношении той части акта или компетенции органа, конституционность которых подвергается сомнению в обращении. Однако при принятии решения Конституционный Суд не связан основаниями и доводами, изложенными в обращении ([часть 3 статьи 74](#) Закона о Конституционном Суде).

6. В соответствии с Федеральным конституционным [законом](#) "О Конституционном Суде Российской Федерации" этот Суд принимает три вида решений: постановления, заключения и определения. Постановления принимаются по делам о соответствии [Конституции](#) РФ федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной

Думы, Правительства РФ и т.д. Решение Конституционного Суда по запросу о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления именуется заключением. Все иные решения Конституционного Суда, принимаемые в ходе осуществления конституционного судопроизводства, называются определениями. Постановления и заключения подлежат незамедлительному опубликованию в официальных изданиях органов государственной власти. Они также публикуются в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации", а при необходимости и в иных изданиях. Определениям же отводится роль как бы вспомогательных актов, принимаемых в ходе осуществления конституционного судопроизводства. Вместе с тем определения Конституционного Суда обладают теми же юридическими свойствами, что и постановления и заключения. Все они окончательны, не подлежат обжалованию, вступают в силу немедленно после их провозглашения. Решение Конституционного Суда действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами, а акты, признанные неконституционными, утрачивают силу. Но если постановления и заключения, как ранее указывалось, подлежат обязательному опубликованию, то определения публикуются в официальных изданиях - "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации", Собрании законодательства Российской Федерации лишь по специальному решению при принятии самого определения.

Статья 126

Комментарий к [статье 126](#)

1. [Статьей 126](#) Конституции устанавливается деятельность Верховного Суда в РФ, его статус, правовое положение. Положения Конституции раскрываются Федеральным конституционным [законом](#) от 31 декабря 1996 г. N 1-ФКЗ "О судебной системе Российской Федерации". Штатная численность судей Верховного Суда составляет 105 человек, из числа которых 64 судьи состоят в Судебной коллегии по гражданским делам, 33 - в Судебной коллегии по уголовным делам и 8 - в Военной коллегии. Численность аппарата сотрудников Верховного Суда составляет около 600 человек.

2. Говоря о правовом статусе Верховного Суда, нужно отметить, что придание Верховному Суду РФ статуса высшего судебного органа не имеет абсолютного характера, оно ограничено сферой его компетенции - дела, подсудные судам общей юрисдикции. Следовательно, по делам о проверке конституционности законов и иных нормативных актов, а также по делам об экономических спорах Верховный Суд не является высшим судебным органом, поскольку эти дела рассматривают соответственно Конституционный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ и арбитражные суды субъектов РФ.

3. Верховный Суд РФ является непосредственно вышестоящей судебной инстанцией по отношению ко всем федеральным окружным судам - верховным судам республик, краевым (областным) судам, городским судам городов федерального значения, судам автономной области и автономных округов. На деле это означает, что Верховный Суд РФ обладает полнотой юрисдикции, т.е. он правомочен на основании поступающих к нему протестов и кассационных жалоб пересматривать дела, рассмотренные на уровне высших судебных инстанций субъектов Федерации, и выносить по ним окончательные постановления или определения. Верховный Суд РФ является третьим звеном общегражданского правосудия, если иметь в виду, что на региональном (областном) уровне соответствующие высшие судебные инстанции осуществляют пересмотр дел, поступающих к ним по кассационным жалобам или протестам прокуратуры от низшего звена судебной системы.

4. Верховный Суд России действует в составе:

- а) Пленума Верховного Суда;
- б) Судебной коллегии по гражданским делам;
- в) Судебной коллегии по уголовным делам;

г) Военной коллегии.

В составе Верховного Суда действует также Президиум.

Пленум Верховного Суда является коллегиальным органом, направляющим судебную практику для обеспечения ее точного соответствия закону. Основное полномочие Пленума Верховного Суда - давать судам разъяснения по вопросам применения законодательства при рассмотрении ими гражданских, уголовных, административных и иных подсудных этим судам дел. Разъяснения даются в виде постановлений Пленума Верховного Суда и основываются на обобщении судебной практики, анализе судебной статистики и решений, принятых по рассмотренным Верховным Судом делам. Президиум Верховного Суда в пределах своих полномочий рассматривает дела в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам, рассматривает материалы изучения и обобщения судебной практики, анализа судебной статистики. Президиум также рассматривает дела по протестам на решения, приговоры и определения судебных коллегий Верховного Суда, тем самым осуществляя судебный надзор за деятельностью Верховного Суда при осуществлении им правосудия. В качестве суда первой инстанции действуют исключительно коллегии Верховного Суда. Кроме того, судебные коллегии рассматривают дела в кассационном порядке, в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам. Подсудность дел, рассматриваемых Верховным Судом по первой инстанции, определяется Уголовно-процессуальным [кодексом](#) и Гражданским процессуальным [кодексом](#). Верховный Суд вправе изъять любое дело из нижестоящего суда и принять его к своему производству.

Судебные коллегии по гражданским, уголовным делам, а также Военная коллегия рассматривают:

а) в качестве суда первой инстанции - гражданские и уголовные дела, отнесенные законом к их ведению; Верховному Суду РФ подсудны любые дела особой сложности и особого общественного значения, принятые им к своему производству по собственной инициативе или по инициативе прокуратуры;

б) в качестве суда кассационной (второй) инстанции - дела по жалобам и протестам на решения, приговоры и определения, вынесенные нижестоящими судами и не вступившие в законную силу;

в) в порядке надзора - дела по протестам на вступившие в законную силу решения, приговоры и определения, вынесенные всеми судами. Судебные коллегии Верховного Суда в установленном законом порядке рассматривают вопросы о пересмотре по вновь открывшимся обстоятельствам определений по гражданским делам и о возобновлении уголовных дел по вновь открывшимся обстоятельствам.

Акты Верховного Суда, являющегося высшим судебным органом, окончательны и дальнейшему обжалованию (опротестованию) в кассационном порядке не подлежат.

5. По традиции на Верховный Суд РФ возлагается еще одна функция - обеспечение единообразия в судебной практике. Это достигается путем вынесения принципиальных решений по наиболее сложным делам, требующим авторитетного толкования со стороны высокочтимых судебных учреждений. Так, например, постановления Пленума Верховного Суда публикуются в Бюллетене Верховного Суда и доводятся до сведения нижестоящих судов. В настоящее время такие постановления имеют как разъяснительный, так и рекомендательный характер, но жестко не связывают суд при вынесении аналогичных или сходных дел, поскольку каждое из них имеет свою специфику.

6. Особое место в деятельности Верховного Суда и возглавляемых им нижестоящих судов общей юрисдикции отныне приобретает юрисдикционно-контрольная деятельность над подзаконными актами и действиями должностных лиц государственного аппарата. Оценке с точки зрения соответствия закону подлежат нормативные акты любого государственного или иного органа (нормативные указы Президента РФ, акты органов местного самоуправления, приказы и

инструкции министерств и ведомств, руководителей учреждений, предприятий, организаций и т.д.). При применении закона вместо не соответствующего ему акта государственного или иного органа суд вправе вынести частное определение (постановление) и обратить внимание органа или должностного лица, издавшего такой акт, на необходимость привести его в соответствие с законом либо отменить.

7. Длительное время считалось бесспорным, что Пленум Верховного Суда на основе изучения и обобщения судебной практики и статистики дает руководящие указания, обязательные для судов ([статья 56](#) Закона "О судоустройстве РСФСР"). При этом игнорировался тот факт, что обязательность руководящих разъяснений подрывает принцип независимости судей и подчинения их только закону, ибо судьи не могут не подчиняться разъяснениям, которые к тому же будут являться для них руководящими и обязательными. Комментируемая [статья](#), оберегая независимость судей, изменила прежнее двусмысленное их положение: разъяснения Верховного Суда больше не характеризуются как руководящие и нет указания, что они обязательны для судей.

Статья 127

Комментарий к [статье 127](#)

1. Согласно [статье 127](#) Конституции систему арбитражных судов РФ возглавляет Высший Арбитражный Суд РФ, который наряду с Конституционным Судом РФ и Верховным Судом РФ относится к высшим органам судебной системы России. Высший Арбитражный Суд РФ - высший судебный орган по разрешению экономических и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами. Он осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за деятельностью арбитражных судов и дает разъяснения по вопросам судебной практики. Высший Арбитражный Суд РФ является также организационным центром системы арбитражных судов. Упомянутым [Конституцией](#) федеральным законом на данный момент является Федеральный конституционный [закон](#) от 28 апреля 1995 г. N 1-ФКЗ "Об арбитражных судах в Российской Федерации".

2. Функцию, компетенцию и полномочия Высшего Арбитражного Суда РФ можно разделить на несколько групп. Прежде всего это судебный орган первой инстанции. В этом качестве он рассматривает лишь три группы дел:

а) дела о признании недействительными (полностью или частично) ненормативных актов Президента РФ, Совета Федерации и Государственной Думы, Федерального Собрания РФ, Правительства РФ, не соответствующих закону и нарушающих права и законные интересы организаций и граждан;

б) экономические споры между РФ и ее субъектами, а также между субъектами Федерации. Кроме того, он рассматривает по вновь открывшимся обстоятельствам принятые им и вступившие в законную силу судебные акты. До сих пор Высший Арбитражный Суд Российской Федерации ни одного дела по первой инстанции не рассматривал;

в) дела об оспаривании нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, нарушающих права и законные интересы организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, если в соответствии с федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражных судов.

Далее, это судебный орган надзорной инстанции, единственный в системе арбитражных судов страны. Он рассматривает в порядке надзора дела по проверке вступивших в законную силу судебных актов арбитражных судов в Российской Федерации. Кроме того, это аналитический центр системы: изучает и обобщает практику применения арбитражными судами законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности; дает разъяснения по вопросам судебной практики, а также разрабатывает предложения по совершенствованию законов и иных нормативных актов, регулирующих отношения в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Наконец, это организационный центр системы: ведет судебную статистику и организует работу по ее ведению в арбитражных судах; решает в пределах своей компетенции вопросы, вытекающие из международных договоров России (прежде всего в части отношений с высшими хозяйственными и арбитражными судами Содружества Независимых Государств); решает вопросы образования постоянных судебных присутствий арбитражных судов; осуществляет меры по созданию условий для судебной деятельности арбитражных судов, в том числе по их правовому, организационному, материально-техническому и иным видам обеспечения, среди которых финансирование судов - своевременное и в полном объеме - занимает далеко не последнее место.

3. Структура Высшего Арбитражного Суда РФ в настоящее время состоит из:

а) Пленума;

б) Президиума;

в) Судебной коллегии по рассмотрению споров, возникающих из гражданских и иных правоотношений;

г) Судебной коллегии по рассмотрению споров, вытекающих из административных правоотношений.

В составе Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации по решению Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации могут быть образованы иные судебные коллегии по рассмотрению отдельных категорий дел.

Каждая из названных структур Высшего Арбитражного Суда РФ действует на базе четко очерченных федеральным конституционным законом полномочий. Так, Пленум Высшего Арбитражного Суда РФ ныне решает важнейшие вопросы деятельности арбитражных судов, действует в составе Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ, его заместителей и судей Высшего Арбитражного Суда РФ. С 1 июля 1995 г. в его состав председатели арбитражных судов субъектов Федерации не входят, да и сам Пленум Высшего Арбитражного Суда РФ арбитражные дела не рассматривает - ни по первой инстанции, ни в порядке надзора. Установлено, что он, в частности:

а) рассматривает материалы изучения и обобщения практики применения законов и иных нормативных актов арбитражными судами и дает разъяснения по вопросам судебной практики;

б) решает вопросы о выступлении с законодательной инициативой;

в) об обращении в Конституционный Суд РФ с запросами о проверке конституционности законов, иных нормативных правовых актов и договоров;

г) избирает по представлению Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации секретаря Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации из числа судей Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации сроком на три года. Один и тот же судья может быть избран секретарем Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации неоднократно;

д) утверждает по представлению Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации членов судебных коллегий и председателей судебных составов Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, а также судей, входящих в состав Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации;

е) утверждает по представлению председателей арбитражных судов федеральных округов и субъектов Федерации судей, входящих в состав президиумов этих судов;

ж) решает вопросы создания в структуре арбитражных судов судебных коллегий по рассмотрению отдельных категорий дел; утверждает по представлению Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ [Регламент](#) арбитражных судов и т.д.

4. Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ действует в составе Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ, его заместителей и председателей судебных составов Высшего Арбитражного Суда РФ, а по решению Пленума в состав Президиума могут быть введены судьи Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации сроком на два года. Один и тот же судья может быть введен в состав Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации неоднократно. Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ:

а) рассматривает в порядке надзора дела по проверке вступивших в законную силу судебных актов арбитражных судов в Российской Федерации;

б) рассматривает отдельные вопросы судебной практики и о результатах рассмотрения информирует арбитражные суды системы. Если Пленум Высшего Арбитражного Суда РФ проводит свои заседания не реже двух раз в год, то Президиум заседает два раза в неделю.

5. Судебные коллегии Высшего Арбитражного Суда РФ создаются из числа судей Высшего Арбитражного Суда РФ, возглавляются председателями коллегий, которые по должности являются заместителями Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ. В их функции входит: рассмотрение дел по первой инстанции, изучение и обобщение судебной практики, разработка предложений по совершенствованию законов и иных нормативных и правовых актов, анализ судебной статистики и т.д. В судебных коллегиях Высшего Арбитражного Суда РФ образуются судебные составы, специализирующиеся на арбитражных делах определенных категорий.

6. Относительно новым органом в системе является Совет председателей арбитражных судов, действующий при Высшем Арбитражном Суде РФ. Это совещательный орган, он призван рассматривать вопросы организационной, кадровой и финансовой деятельности арбитражных судов РФ. Для реализации принятых им решений Председатель Высшего Арбитражного Суда РФ издает приказы и распоряжения. Одновременно при Высшем Арбитражном Суде РФ действует Научно-консультативный совет, задачей которого является подготовка научно обоснованных рекомендаций по вопросам, связанным с формированием практики применения законов по их совершенствованию. Положение об этом Совете, как и его состав, утверждается Председателем Высшего Арбитражного Суда РФ.

Статья 128

Комментарий к [статье 128](#)

1. В [статье 128](#) Конституции закреплен порядок наделения полномочиями судей высших федеральных судов РФ - Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда. Впервые формирование судейского корпуса осуществляется во взаимодействии всех ветвей власти. За верхней палатой Федерального Собрания сохранено право назначения судей высших судов, однако это право ограничено возможностью назначать лишь кандидатов, представленных Президентом РФ. Конституция не запрещает Президенту РФ представлять Совету Федерации любые кандидатуры судей высших судов. Законодатель не вправе регламентировать осуществление этого президентского полномочия таким образом, что Президент в своем выборе будет связан мнением председателя соответствующего суда.

2. Судьи других федеральных судов назначаются Президентом в порядке, установленном федеральным законом ([часть 2 статьи 128](#) Конституции). В настоящее время таким законом является [Закон](#) от 26 июня 1992 г. "О статусе судей в Российской Федерации", с последующими изменениями и дополнениями, и [ФКЗ](#) от 31 декабря 1996 г. "О судебной системе Российской Федерации", которые устанавливают следующий порядок назначения судей.

3. Судьи федеральных арбитражных судов округов назначаются Президентом по представлению Председателя Высшего Арбитражного Суда. Судьи других федеральных судов общей юрисдикции и арбитражных судов назначаются Президентом по представлению соответственно Председателя Верховного Суда РФ и Председателя Высшего Арбитражного Суда с учетом мнения законодательного (представительного) органа соответствующего субъекта Российской Федерации. Судьи военных судов назначаются Президентом по представлению

Председателя Верховного Суда РФ. Президент в месячный срок со дня получения необходимых материалов назначает судей федеральных судов либо отклоняет представленные кандидатуры, о чем сообщает председателю соответствующего суда. Указом Президента РФ от 4 октября 2001 г. N 1185 утверждено [Положение](#) о Комиссии при Президенте Российской Федерации по предварительному рассмотрению кандидатур на должности судей федеральных судов и ее состав. Данная Комиссия является консультативным органом при Президенте Российской Федерации по обеспечению реализации конституционных полномочий Президента Российской Федерации по назначению судей федеральных судов.

Статья 129

Комментарий к [статье 129](#)

1. Конституция РФ 1993 г. в отличие от ранее действовавшей посвятила прокуратуре в [главе](#) "Судебная власть" лишь одну [статью](#) - 129. Такое решение вряд ли удачно. Во-первых, прокуратура не относится к судебной власти, и, во-вторых, по своей значимости и особому месту в государственном механизме она заслуживает более детальной регламентации именно на конституционном уровне. Поэтому возможно и такое (ложное) толкование [статьи 129](#) Конституции, в соответствии с которым прокуратуру можно наделить законными судебными полномочиями (в принципе любыми, например полномочиями судебного исполнителя) и лишить традиционных прокурорских полномочий. Однако создатели Конституции просто не знали, куда поместить эту [статью](#) (специальная глава в Конституции не соответствует государственно-правовому статусу прокуратуры, а Президенту и Правительству прокуратура подчиняться не должна). И поскольку ранее в России прокуратура и суд составляли элементы одной карательной системы, то [статью](#) о прокуратуре поместили в [главу](#) "Судебная власть". Это не должно давать повода рассматривать прокуратуру как один из органов судебной власти. Единственный субъект этой власти - суд. Прокуратура - это подсистема органов исполнительной власти, деятельность которых не имеет отношения к надлежащей правовой процедуре. Вместе с тем отметим, что в [статье 129](#) содержится одно из важнейших положений, характеризующих организационные основы прокуратуры. "Прокуратура Российской Федерации, - сказано в этой [статье](#), - составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации". Оговорено также, что "полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются федеральным законом". Таким законом является [Закон](#) от 17 января 1992 г. "О прокуратуре Российской Федерации".

2. В целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура Российской Федерации осуществляет:

- надзор за исполнением законов федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

- надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

- надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;

- надзор за исполнением законов судебными приставами;

- надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу;
- уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации;
- координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

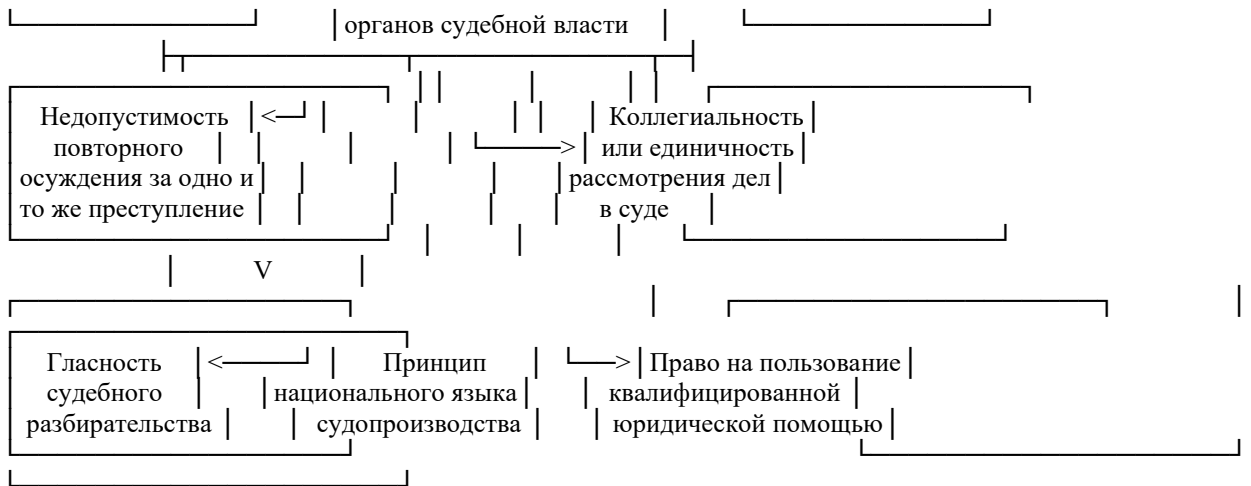
Прокуроры в соответствии с процессуальным законодательством Российской Федерации участвуют в рассмотрении дел судами, арбитражными судами (далее - суды), опротестовывают противоречащие закону решения, приговоры, определения и постановления судов; прокуратура принимает также участие в правотворческой деятельности. Прокурорский надзор представляет собой одну из самостоятельных форм государственной деятельности наряду с другими ветвями власти - представительной (законодательной), исполнительной и судебной.

3. В Законе "О прокуратуре Российской Федерации" (статья 11) определено, что систему прокуратуры РФ составляют Генеральная прокуратура РФ, прокуратуры субъектов РФ, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры, научные и образовательные учреждения, являющиеся юридическими лицами, а также прокуратуры городов и районов, другие территориальные, военные и иные специализированные прокуратуры. Образование, реорганизация и упразднение органов и учреждений прокуратуры, определение их статуса и компетенции осуществляются Генеральным прокурором РФ. Вместе с тем с учетом единства системы прокуратуры Закон устанавливает и такое принципиальное условие: "Создание и деятельность на территории Российской Федерации органов прокуратуры, не входящих в единую систему прокуратуры Российской Федерации, не допускаются" (статья 11).

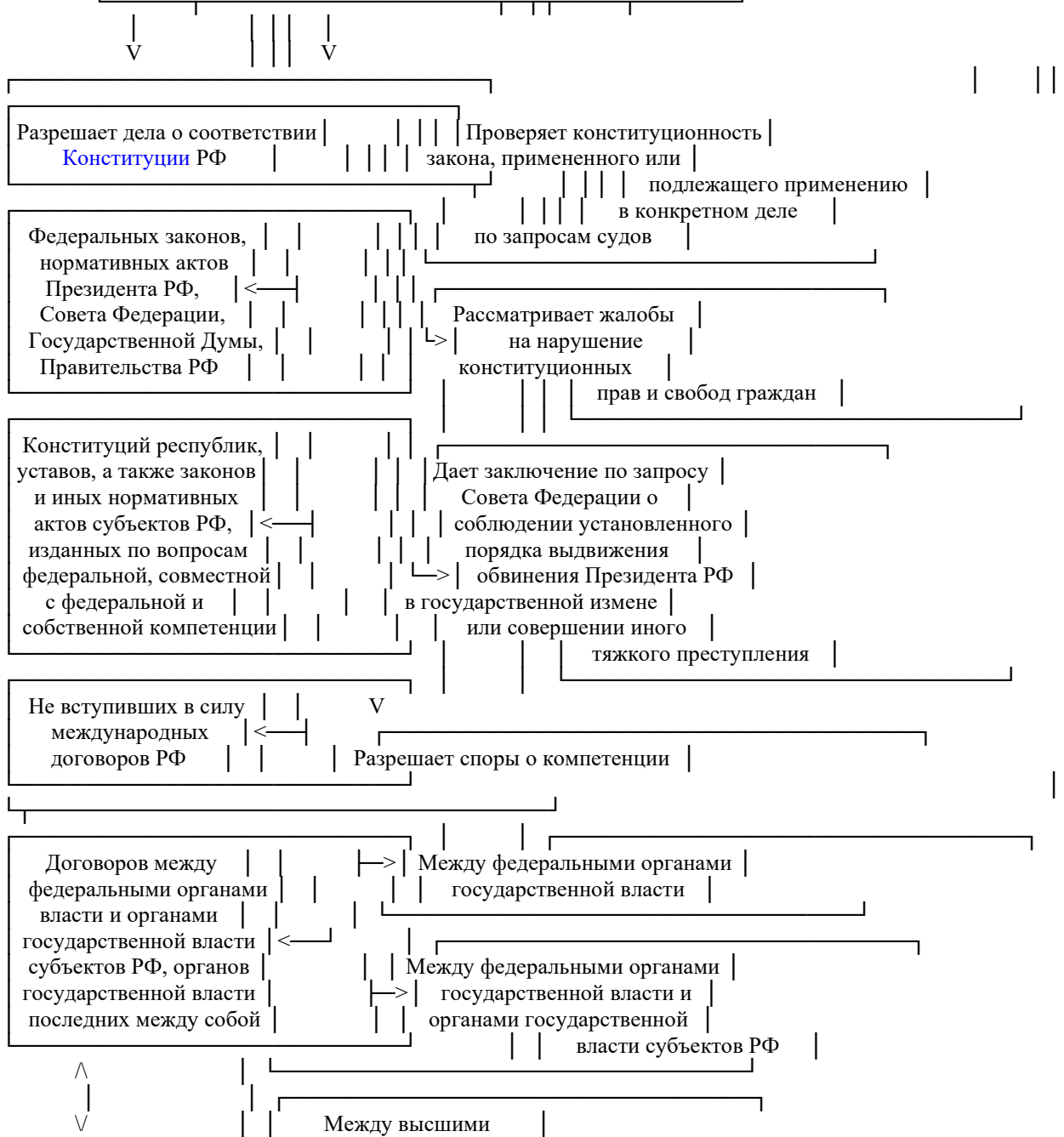
4. Систему органов прокуратуры возглавляет Генеральный прокурор Российской Федерации, который руководит деятельностью органов прокуратуры и осуществляет контроль за работой подчиненных ему прокуроров. Генеральный прокурор РФ непосредственно руководит деятельностью прокуроров субъектов Российской Федерации, а через них и деятельностью всех нижестоящих прокуроров - районов, городских и соответствующих им прокуроров. Таким образом, система территориальных органов прокуратуры является трехзвенной. Генеральный прокурор РФ имеет первого заместителя и заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Советом Федерации Федерального Собрания РФ по представлению Генерального прокурора РФ. В Генеральной прокуратуре образуется коллегия в составе Генерального прокурора (председатель), его первого заместителя, заместителей и других руководящих работников органов прокуратуры Российской Федерации, назначаемых Генеральным прокурором. Коллегия - это совещательный орган, где обсуждаются важнейшие проблемы деятельности прокуратуры: отчеты о работе структурных подразделений, результаты проверок работы нижестоящих прокурорских звеньев, кадровые вопросы. В Генеральной прокуратуре РФ функционируют главные управления, управления и отделы. Каждое подразделение Прокуратуры РФ ведает определенной отраслью надзора в масштабе страны, руководит, направляет и контролирует указанную сферу деятельности нижестоящих органов прокуратуры.

5. В состав Генеральной прокуратуры РФ входит на правах структурного подразделения Главная военная прокуратура, возглавляемая заместителем Генерального прокурора РФ - Главным военным прокурором. Особо подчеркнем, что это не самостоятельная, автономная прокуратура, а именно структурное подразделение единой Генеральной прокуратуры РФ.





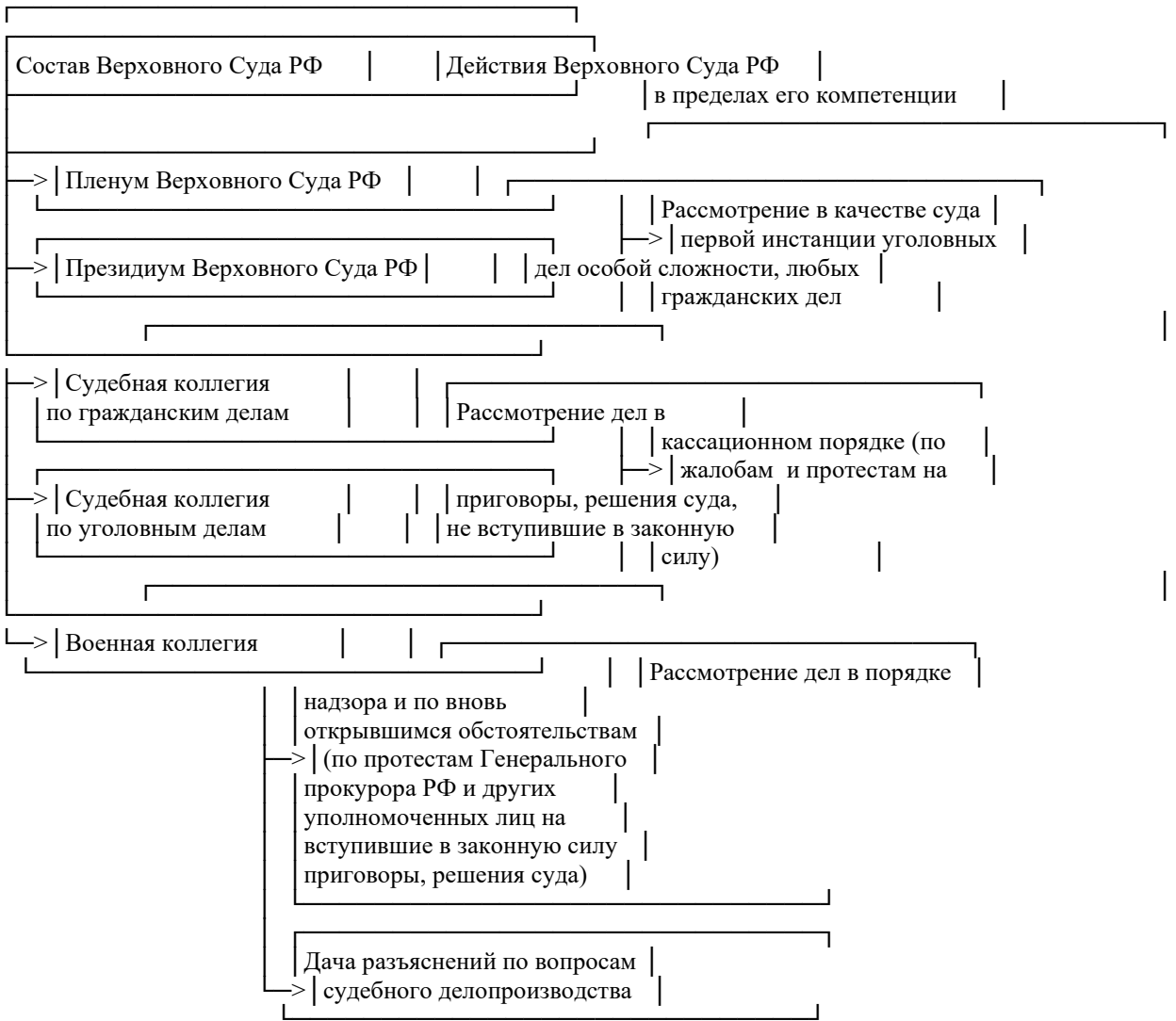
Конституционный Суд РФ, его компетенция



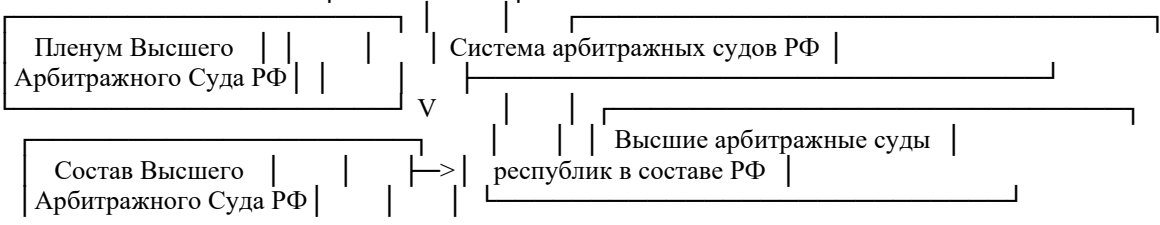
Разрешает дела по запросам: | | субъектами РФ | | государственными органами |
 Президента РФ, Совета Федерации, |
 Государственной Думы, 1/5 членов |
 Совета Федерации или депутатов |
 Государственной Думы, Верховного |
 Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда |
 РФ, органов законодательной |
 и исполнительной власти субъектов РФ |

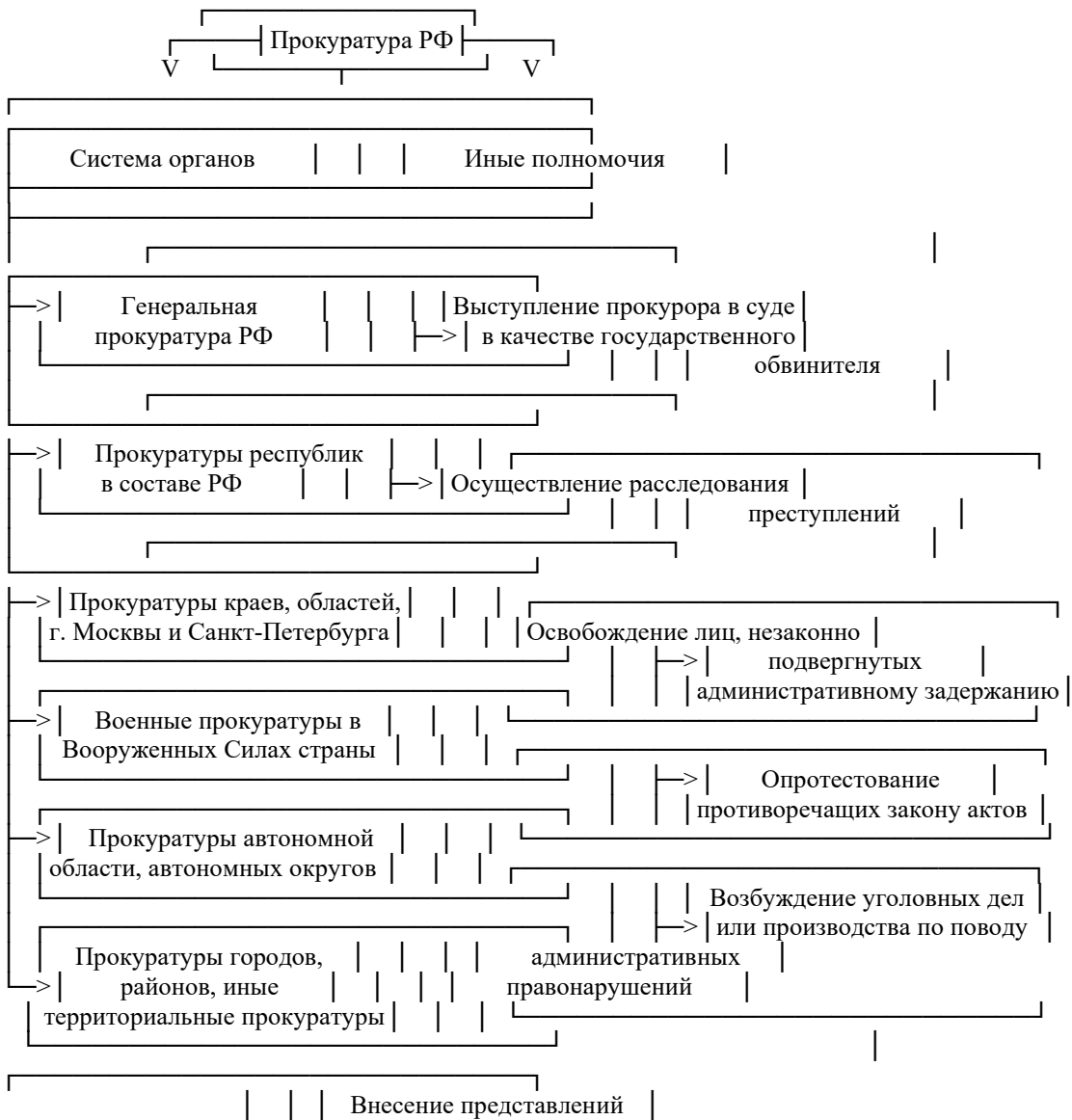
Верховный Суд РФ, его структура и компетенция |

v v



Высший Арбитражный Суд РФ, |
 его состав и структура, система арбитражных судов |







Глава 8. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Комментарий к главе 8

В этой главе конкретизированы положения статьи 12 главы 1 Конституции РФ об основах конституционного строя. Закрепленная здесь модель местного самоуправления приближается к общепринятому во многих странах эталону местного самоуправления как демократического института. Она достаточно определенно указывает цель, к которой надо стремиться в реформировании местной власти. В соответствии с Конституцией РФ народ вправе осуществлять свою власть не только через органы государственной власти и непосредственно, но и через органы местного самоуправления. Конституция России определила местное самоуправление как одну из самостоятельных форм осуществления власти народом, признавая и защищая экономическую основу самоуправления - муниципальную собственность равным образом с государственной, частной и иными формами собственности.

Конституционное право граждан России на осуществление местного самоуправления обеспечивается самостоятельностью населения в решении вопросов местного значения, самостоятельностью органов, создаваемых населением для этой цели, и конституционным запретом на ограничение прав местного самоуправления, обеспечиваемым судебной защитой. Общие исходные принципы организации местного самоуправления, установленные в Конституции России, соответствуют международным стандартам, закрепленным в Европейской хартии местного самоуправления (принята Советом Европы 15 октября 1985 г.). Европейская хартия определяет местное самоуправление как право и действительную способность местных сообществ "контролировать и управлять в рамках закона под свою ответственность и на благо населения значительной частью общественных дел". Конституцией России не только признается право населения, местных сообществ на самоуправление, но и декларируется его гарантия всеми государственными органами, как федеральными органами власти, так и органами власти субъектов Федерации. Это гарантии экономические, юридические, организационные. Реализация полномочий местного самоуправления должна обеспечиваться достаточными финансовыми ресурсами, наличием муниципальной, в том числе земельной, собственности. Юридические гарантии включают установление федеральными законами, законами субъектов Федерации

статуса местного самоуправления, обеспечения обязательности решений органов местного самоуправления. Организационные и кадровые гарантии включают подготовку на государственном уровне муниципальных служащих различных рангов, информационное обеспечение местного самоуправления.

Оптимизация организации деятельности органов местного самоуправления остается одним из важнейших направлений развития современной российской государственности. Можно без преувеличения сказать, что повышение эффективности деятельности таких органов является важным условием обеспечения стабильности в обществе в целом. Широкое вовлечение граждан в решение проблем местной жизни, результативное удовлетворение повседневных потребностей населения, строгое соблюдение законодательных положений при соблюдении и поддержании баланса государственных и местных интересов, т.е. общих интересов жителей каждого муниципального образования, способны заложить прочный фундамент для гражданского согласия.

Статья 130

Комментарий к [статье 130](#)

1. Конституция в [статье 130](#) определяет, во-первых, субъекты местного самоуправления, во-вторых, сферу его реализации, в-третьих, методы осуществления. Так, указывается, что право на самоуправление принадлежит поселенческой социальной общности, проживающей на территории муниципального образования, что соответствует конституционному понятию "население" ([часть 1 статьи 130](#)). Основываясь на конституционных положениях, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в [статье 1](#) констатирует: местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации. Местное самоуправление в Российской Федерации - форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных [Конституцией](#) Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

2. Закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в [статье 2](#) раскрывает понятие вопросов местного значения - это вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с [Конституцией](#) Российской Федерации и настоящим Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

3. Согласно [Конституции](#) РФ местное самоуправление самостоятельно осуществляет пользование, владение и распоряжение муниципальной собственностью, которая составляет экономическую основу местного самоуправления. В состав муниципальной собственности входят средства местного бюджета, муниципальные внебюджетные фонды, имущество органов местного самоуправления, а также муниципальные земли и другие природные ресурсы, находящиеся в муниципальной собственности, муниципальные предприятия и организации, муниципальные банки и другие финансово-кредитные организации, муниципальные жилищный фонд и нежилые помещения, муниципальные учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта, другое движимое и недвижимое имущество. Органы местного самоуправления в соответствии с законом вправе передавать объекты муниципальной собственности во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, сдавать в аренду, отчуждать в установленном порядке, а также совершать с имуществом, находящимся в муниципальной собственности, иные сделки, определять в договорах и соглашениях условия использования приватизируемых или передаваемых в пользование объектов.

4. Согласно [статье 130](#) Конституции РФ местное самоуправление в РФ осуществляется

гражданами в различных организационных формах. В своей совокупности эти организационные формы образуют единую систему местного самоуправления в рамках соответствующих муниципальных образований, посредством которой обеспечивается решение вопросов местного значения, местной жизни. Единство системы местного самоуправления проявляется в разграничении предметов ведения и полномочий между различными формами ее осуществления. Она проявляется также и в том, что все организационные формы этой системы действуют совместно, находятся в тесной взаимосвязи, взаимодействии и взаимозависимости. В рамках этой взаимосвязи и взаимозависимости одни формы единой системы являются производными от других или связаны между собой отношениями руководства, подотчетности и ответственности или подотчетности и подконтрольности. Вместе с тем следует иметь в виду, что в отличие, например, от государственных органов РФ, образующих единую систему в рамках всего государства, местное самоуправление образует единую систему лишь в рамках соответствующих муниципальных образований, а система местного самоуправления, сложившаяся в одном муниципальном образовании, совершенно независима от аналогичной системы в любом другом муниципальном образовании. Закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (статья 17) запрещает подчиненность одного муниципального образования другому. Аналогичным образом складываются и взаимоотношения между органами самоуправления этих муниципальных образований. Согласно статье 130 Конституции РФ местное самоуправление в РФ осуществляется гражданами как путем различных форм прямого волеизъявления, так и через органы местного самоуправления.

5. Часть 2 статьи 130 предусматривает в качестве одной из возможных моделей прямого волеизъявления граждан проведение местного референдума. Общие вопросы местного референдума отражены в Законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". В то же время ни Конституция, ни Закон не устанавливают порядка проведения местного референдума. В Законе сказано, что порядок подготовки и проведения местного референдума устанавливается федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации. Местный референдум - голосование граждан по вопросам местного значения. Решение о назначении местного референдума принимается представительным органом муниципального образования: по инициативе, выдвинутой гражданами Российской Федерации, имеющими право на участие в местном референдуме; по инициативе, выдвинутой избирательными объединениями, иными общественными объединениями, уставы которых предусматривают участие в выборах и (или) референдумах и которые зарегистрированы в порядке и сроки, которые установлены федеральным законом; по инициативе представительного органа муниципального образования и главы местной администрации, выдвинутой ими совместно. Условием назначения местного референдума по инициативе граждан, избирательных объединений, иных общественных объединений является сбор подписей в поддержку данной инициативы, количество которых устанавливается законом субъекта Российской Федерации и не может превышать 5 процентов от числа участников референдума, зарегистрированных на территории муниципального образования в соответствии с федеральным законом. Представительный орган муниципального образования обязан назначить местный референдум в течение 30 дней со дня поступления в представительный орган муниципального образования документов, на основании которых назначается местный референдум. В случае, если местный референдум не назначен представительным органом муниципального образования в установленные сроки, референдум назначается судом на основании обращения граждан, избирательных объединений, главы муниципального образования, органов государственной власти субъекта Российской Федерации, избирательной комиссии субъекта Российской Федерации или прокурора. Назначенный судом местный референдум организуется избирательной комиссией муниципального образования, а обеспечение его проведения осуществляется исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации или иным органом, на который судом возложено обеспечение проведения местного референдума. В местном референдуме имеют право участвовать граждане Российской Федерации, место жительства которых расположено в границах муниципального образования. Граждане Российской Федерации участвуют в местном референдуме на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании.

Итоги голосования и принятое на местном референдуме решение подлежат официальному

опубликованию (обнародованию).

Принятое на местном референдуме решение подлежит обязательному исполнению на территории муниципального образования и не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, их должностными лицами или органами местного самоуправления.

Органы местного самоуправления обеспечивают исполнение принятого на местном референдуме решения в соответствии с разграничением полномочий между ними, определенным уставом муниципального образования.

6. Еще одной формой прямого волеизъявления граждан, которая предусматривается в качестве одного из возможных путей местного самоуправления в РФ, являются общие собрания (сходы). В то же время в Основном [Законе](#) термин "собрание (сход)" отсутствует, свое воплощение и развитие он получает только в нормах законодательства РФ. Собрания (сходы) граждан следует разделять по значимости принимаемых решений в зависимости от того, на каком территориальном уровне собрание (сход) проводится: в пределах всего муниципального образования или его части. В поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек для решения вопросов местного значения проводится сход граждан. Сход граждан правомочен при участии в нем более половины жителей поселения, обладающих избирательным правом. Сход граждан осуществляет полномочия представительного органа муниципального образования, в том числе отнесенные к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования. Сход граждан может созываться главой муниципального образования самостоятельно либо по инициативе группы жителей поселения численностью не менее 10 человек. Проведение схода граждан обеспечивается главой местной администрации. Участие в сходе граждан выборных лиц местного самоуправления является обязательным. На сходе граждан председательствует глава муниципального образования или иное лицо, избираемое сходом граждан. Решение схода граждан считается принятым, если за него проголосовало более половины участников схода граждан, и подлежит обязательному исполнению на территории поселения. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обеспечивают исполнение решений, принятых на сходе граждан, в соответствии с разграничением полномочий между ними, определенным уставом поселения. Решения, принятые на сходе граждан, подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

7. В соответствии с законодательством к формам непосредственной демократии относятся помимо местных референдумов и сходов также муниципальные выборы, народная правотворческая инициатива, территориальное общественное самоуправление, публичные слушания, собрание граждан, опрос граждан, обращение граждан в органы местного самоуправления и конференции граждан. Этот перечень не является исключительным, граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления и в иных формах, не противоречащих [Конституции](#) Российской Федерации, федеральным законам, законам субъектов Российской Федерации.

8. Муниципальные выборы депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления осуществляются на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании при обеспечении установленных законом избирательных прав граждан. Порядок проведения муниципальных выборов определяется законами субъектов РФ. Федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов РФ и гарантируют проведение муниципальных выборов.

9. В соответствии с уставом муниципального образования граждане имеют право на народную правотворческую инициативу в вопросах местного значения. Проекты правовых актов по вопросам местного значения, внесенные населением в органы местного самоуправления, подлежат обязательному рассмотрению на открытом заседании с участием представителей населения, а результаты рассмотрения - официальному опубликованию (обнародованию).

10. Граждане имеют право на индивидуальные и коллективные обращения в органы (к должностным лицам) местного самоуправления, которые обязаны дать ответ по существу

обращений граждан в течение одного месяца. Федеральным законом, законами субъектов РФ может быть установлена административная ответственность за нарушение сроков и порядка ответа на обращения граждан в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления.

11. Конференции граждан - это элемент системы территориального общественного управления. Конференции граждан созываются органами территориального общественного самоуправления по мере необходимости.

12. Опрос граждан проводится на всей территории муниципального образования или на части его территории для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти. Результаты опроса носят рекомендательный характер.

Для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, осуществления территориального общественного самоуправления на части территории муниципального образования могут проводиться собрания граждан.

13. Для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования могут проводиться публичные слушания. На публичные слушания должны выноситься: проект устава муниципального образования, а также проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав, кроме случаев, когда изменения в устав вносятся исключительно в целях приведения закрепляемых в уставе вопросов местного значения и полномочий по их решению в соответствие с [Конституцией](#) Российской Федерации, федеральными законами; проект местного бюджета и отчет о его исполнении; проекты планов и программ развития муниципального образования, проекты правил землепользования и застройки, проекты планировки территорий и проекты межевания территорий, а также вопросы предоставления разрешений на условно разрешенный вид использования земельных участков и объектов капитального строительства, вопросы отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, вопросы изменения одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования при отсутствии утвержденных правил землепользования и застройки; вопросы о преобразовании муниципального образования.

Порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования и должен предусматривать заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте проведения публичных слушаний, заблаговременное ознакомление с проектом муниципального правового акта, другие меры, обеспечивающие участие в публичных слушаниях жителей муниципального образования, опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний.

Статья 131

Комментарий к [статье 131](#)

1. В соответствии с [Конституцией](#) местное самоуправление осуществляется на всей территории РФ в городских, сельских поселениях и на иных территориях. В [статье 131](#) определены субъекты местного самоуправления. Субъекты местного самоуправления конкретизированы в [статье 2](#) Закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Это - городские или сельские поселения, муниципальные районы, городские округа либо внутригородские территории городов федерального значения. Население городского, сельского поселения независимо от его численности не может быть лишено права на осуществление местного самоуправления. Территорию муниципального образования составляют земли городских, сельских поселений, прилегающие к ним земли общего пользования,

рекреационные зоны, земли, необходимые для развития поселений, и другие земли в границах муниципального образования независимо от форм собственности и целевого назначения. Вопросы об образовании, объединении, преобразовании или об упразднении внутригородских муниципальных образований, установлении или изменении их территорий решаются с учетом мнения населения соответствующей территории представительным органом местного самоуправления города самостоятельно в соответствии с уставом города.

2. В [части 1 статьи 131](#) закреплено, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Органы местного самоуправления - избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Органам местного самоуправления принадлежит особое место в демократической системе управления обществом и государством. Это место определяется прежде всего тем, что наличие органов самоуправления обеспечивает такую децентрализацию системы управления, которая делает эту систему управления наиболее пригодной к обеспечению интересов населения на местах с учетом исторических и иных местных традиций. Однако органы местного самоуправления - это не только способ децентрализации управления, но и способ организации и осуществления власти на местах, который обеспечивает самостоятельное решение гражданами вопросов местной жизни, организационное обособление управления местными делами в системе управления обществом и государством.

3. В соответствии с ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" ([статья 34](#)) 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. 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 законом. Уставом муниципального образования, имеющего статус сельского поселения, может быть предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования. Органы местного самоуправления наделяются в соответствии с уставами муниципальных образований собственной компетенцией в решении вопросов местного значения. Они управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения. Органы местного самоуправления организуют исполнение федеральных законов, указов Президента РФ, правовых актов субъектов РФ. Они оказывают содействие федеральным органам государственной власти, расположенным на их территории, и органам государственной власти субъектов РФ, осуществляют координацию деятельности органов территориального общественного самоуправления.

4. Наименования органов местного самоуправления устанавливаются уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов РФ с учетом национальных, исторических и иных местных традиций. Органы местного самоуправления являются юридическими лицами в соответствии с уставом муниципального образования. Лица, осуществляющие службу на должностях в органах местного самоуправления, являются муниципальными служащими. Правовая регламентация муниципальной службы, включающая требования к должностям, статус муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, управление службой, определяется уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов РФ и федеральными законами. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления по вопросам своего ведения принимают (издают) правовые акты. Наименование и виды правовых актов органов местного самоуправления, выборных и других должностных лиц местного самоуправления, полномочия по

изданию этих актов, порядок их принятия и вступления в силу определяются уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов РФ.

5. [Часть 2 статьи 131](#) говорит об изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление. Базируясь на этом конституционном положении, [ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"](#) закрепил, что установление и изменение границ муниципального образования, в том числе при образовании, объединении, преобразовании или упразднении муниципальных образований, осуществляются с учетом исторических и иных местных традиций по инициативе населения, органов местного самоуправления, а также органов государственной власти субъекта РФ. Изменение границ муниципального образования не допускается без учета мнения населения соответствующих территорий. Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ устанавливают законом гарантии учета мнения населения при решении вопросов изменения границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление. Порядок образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований, установления и изменения их границ и наименований определяется законом субъекта РФ.

Статья 132

Комментарий к [статье 132](#)

1. В соответствии со [статьей 132](#) Конституции РФ органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью. Самостоятельность - одно из ключевых понятий, раскрывающих сущность местного самоуправления. Органы местного самоуправления в соответствии с [Конституцией](#) наделяются собственной компетенцией, свободой в осуществлении этой компетенции и несут за это ответственность. Самостоятельность местного самоуправления подчеркивается тем, что [Конституция](#) не включает органы местного самоуправления в систему органов государственной власти. Однако это ни в коей мере не означает, что местное самоуправление находится вне системы государственно-властных отношений и абсолютно независимо от государства, как это порой утверждается противниками местного самоуправления. С точки зрения сохранения единства власти и государственности такая трактовка, безусловно, поверхностна и неправомерна. Речь в [Конституции](#) идет о самостоятельности в пределах полномочий. Полномочия же предоставляются законом, принимаемым органом государственной власти. Таким образом, для сохранения единства власти нет никакой необходимости лишать местное самоуправление самостоятельности. Помимо этого в государстве существуют такие институты, как государственный контроль за реализацией переданных государственных полномочий, предусмотренный [частью 2 статьи 132](#) Конституции РФ, прокурорский надзор за законностью в деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления и, наконец, судебная власть. И что особо важно, пределы самостоятельности местного самоуправления определяются наличием и объемом его финансово-экономической базы, определяемой и регулируемой правовыми актами органов государственной власти.

2. [Статья 132](#) рамочно определяет полномочия местного самоуправления, а детализированы и конкретизированы они в [ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"](#). [Конституция](#) РФ называет лишь некоторые наиболее крупные блоки (аспекты) деятельности, в которых органам местного самоуправления предоставлена самостоятельность: управление муниципальной собственностью, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, осуществление охраны общественного порядка, а также решение иных вопросов местного значения. [Закон](#) приводит несравнимо более широкий, но не полный перечень предметов ведения органов местного самоуправления, к которым отнесены: принятие и изменение уставов муниципальных образований, контроль за их соблюдением; владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью; местные финансы, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, решение других финансовых вопросов местного значения; комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования; содержание и использование муниципальных жилищного фонда и нежилых помещений; организация, содержание и развитие муниципальных учреждений дошкольного,

основного общего и профессионального образования; организация, содержание и развитие муниципальных учреждений здравоохранения, обеспечение санитарного благополучия населения; охрана общественного порядка, организация и содержание муниципальных органов охраны общественного порядка, осуществление контроля за их деятельностью; регулирование планировки и застройки территорий муниципальных образований; создание условий для жилищного и социально-культурного строительства; контроль за использованием земель на территории муниципального образования; регулирование использования водных объектов местного значения, месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также недр для строительства подземных сооружений местного значения; организация, содержание и развитие муниципальных энерго-, газо-, тепло- и водоснабжения и канализации; организация снабжения населения и муниципальных учреждений топливом; муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения и т.д. ([статья 17 Закона](#)). В каждом случае компетенция органов местного самоуправления определяется уставами муниципальных образований.

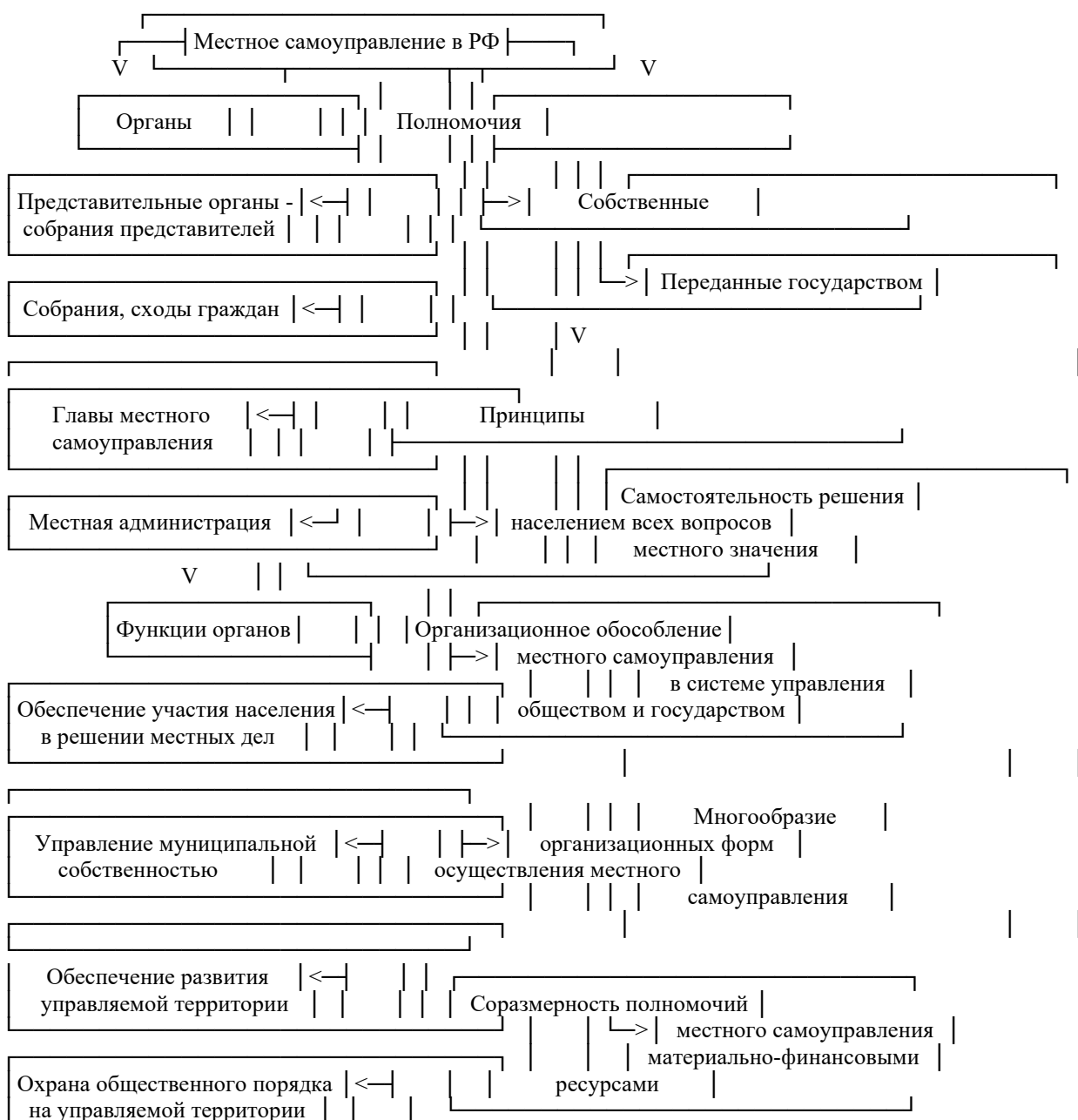
3. Представительные органы местного самоуправления помимо полномочий, установленных [Конституцией РФ](#), ответственны за принятие общеобязательных правил по предметам ведения муниципального образования, предусмотренных его уставом, принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении, а также контролируют деятельность органов и должностных лиц местного самоуправления. Глава муниципального образования наделяется собственной компетенцией в соответствии с уставом муниципального образования.

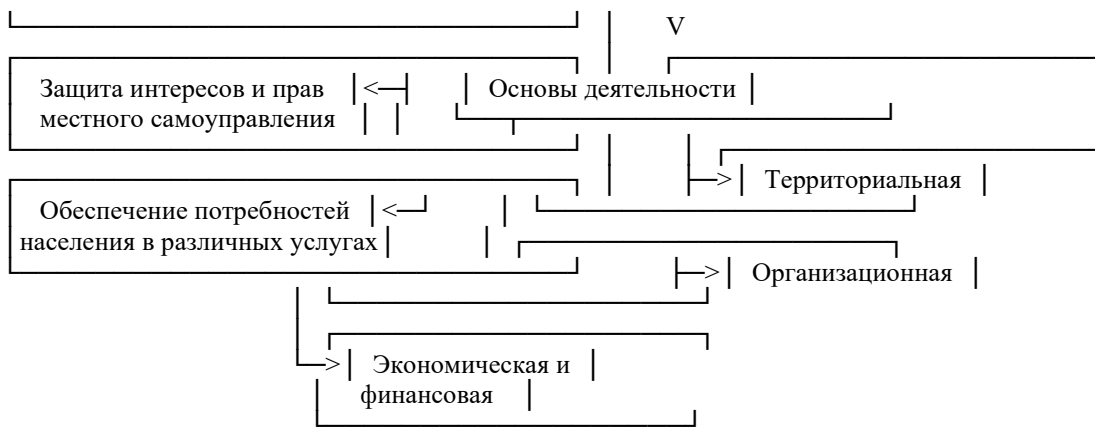
4. [Закон](#) предоставляет органам местного самоуправления право создавать предприятия, учреждения и организации для осуществления хозяйственной деятельности, решать вопросы их реорганизации и ликвидации. Органы местного самоуправления вправе выступать заказчиком на выполнение работ по благоустройству территории муниципального образования, коммунальному обслуживанию населения, строительству и ремонту объектов социальной инфраструктуры, производству продукции, оказанию услуг, необходимых для удовлетворения бытовых и социально-культурных потребностей населения соответствующей территории, на выполнение других работ с использованием предусмотренных для этого собственных материальных и финансовых средств. Органам местного самоуправления, кроме того, законом предоставлено право осуществлять внешнеэкономическую деятельность. Они самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местные бюджеты, осуществляют контроль за их исполнением. В доходы местных бюджетов зачисляются местные налоги, сборы и штрафы, отчисления от федеральных налогов и налогов субъектов РФ в соответствии с нормативами, установленными федеральными законами и законами субъектов РФ, закрепленными на долговременной основе, финансовые средства, переданные органами государственной власти органам местного самоуправления для реализации отдельных государственных полномочий, поступления от приватизации имущества, от сдачи муниципального имущества в аренду, от местных займов и лотерей, часть прибыли муниципальных предприятий, учреждений и организаций, дотации, субвенции, трансфертные платежи и иные поступления в соответствии с законом и решениями органов местного самоуправления, а также другие средства, образующиеся в результате деятельности органов местного самоуправления.

5. Органы местного самоуправления обеспечивают удовлетворение основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципальных образований, на уровне не ниже минимальных государственных стандартов.

6. Согласно [части 2 статьи 132 Конституции](#) органы местного самоуправления наделяются государственными полномочиями законом. Поскольку определение правового статуса местного самоуправления составляет сферу совместного ведения РФ и ее субъектов, а также самостоятельного ведения субъектов РФ, передача или делегирование полномочий могут осуществляться только законом РФ, законами субъектов РФ. Это - одно из основных условий наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями. Другое состоит в том, что объем передаваемых или делегируемых полномочий не может быть слишком велик. Во всяком случае, эти полномочия не должны превалировать над полномочиями, связанными с решением вопросов местного значения и определяющими функциональное назначение органов самоуправления как таковых. Не случайно в [Конституции](#) говорится о наделении органов

местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. В этой связи можно предположить, что по своему характеру они должны быть связаны с непосредственными интересами местного населения. Их значение не может быть для населения как субъекта самоуправления чем-то абстрактным, начисто оторванным от его нужд и потребностей. Наделение полномочиями должно, как это прямо предусмотрено [Конституцией](#), сопровождаться передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Еще одно условие, связанное с наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, заключается в возможности контроля со стороны государства за их реализацией. Такой контроль по общему правилу означает возможность соответствующих государственных органов давать указания органам местного самоуправления по поводу реализации переданных полномочий, оценивать принимаемые ими решения с точки зрения не только законности, но и целесообразности, а также отменять при необходимости такие решения или приостанавливать их. Органы местного самоуправления не обязаны решать вопросы государственного значения, ради которых необходимы государственные полномочия, не говоря уже о случаях, когда передаваемые полномочия не обеспечиваются необходимыми для их осуществления материальными и финансовыми средствами. Поэтому, например, отказ органа местного самоуправления от исполнения государственных полномочий не противоречит [части 2 статьи 132](#), но он должен быть реализован в правовых формах.





Статья 133

Комментарий к [статье 133](#)

1. [Статьей 133](#) Конституции РФ вводится запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией РФ и федеральными законами. Под правами местного самоуправления понимаются как права органов местного самоуправления, так и непосредственно права населения, проживающего на территории местного самоуправления. Конституционные гарантии местного самоуправления получили развитие в федеральных законах, в которых устанавливаются конкретные права местного самоуправления. Это прежде всего [ФЗ](#) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и некоторые другие. Законы субъектов РФ не могут снижать уровень гарантий местного самоуправления, определенный [Конституцией](#) РФ и федеральными законами, ограничивать права местного самоуправления, установленные Конституцией и федеральными законами. Указанные ограничения, вводимые законами субъектов Федерации, не имеют юридической силы, поскольку согласно [статье 76](#) Конституции законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, а в случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

2. Развивая конституционные положения, упомянутый Федеральный [закон](#) определил: граждане, проживающие на территории муниципального образования, органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления вправе предъявлять в суд или арбитражный суд иски о признании недействительными нарушающих права местного самоуправления актов органов государственной власти и государственных должностных лиц, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, а также общественных объединений. Нарушения прав местного самоуправления затрагивают интересы не только органов местного самоуправления, но и всех граждан, проживающих на территории муниципального сообщества. Поэтому обращаться с заявлениями в суд может любой гражданин, проживающий на данной территории. Обжаловаться могут как индивидуально-правовые, так и нормативно-правовые акты органов государственной власти и органов местного самоуправления. В случае, если суд или арбитражный суд установят, что акт органа государственной власти либо государственного должностного лица, акт органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления, акт предприятия, учреждения или организации нарушает установленные законами права местного самоуправления, данный акт в целом или в отдельной его части признается недействительным. Правила судопроизводства при рассмотрении данных заявлений устанавливаются в Гражданском процессуальном [кодексе](#) и Арбитражном процессуальном [кодексе](#) РФ.

3. [Статья 133](#) говорит о том, что правом на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, гарантируется местное самоуправление, но не осуществление государственных полномочий органами местного самоуправления. Следовательно, если увеличение расходов или уменьшение доходов органов местного самоуправления происходит в результате государственных решений, принятие которых

не зависит от органов местного самоуправления, то потери должны компенсироваться органами, принявшими эти решения, даже если это федеральные и региональные законы. Но если дополнительные расходы требуются вследствие того, что финансовые средства, предусмотренные в федеральном бюджете или бюджете субъекта Федерации, оказываются недостаточными для осуществления государственных полномочий, переданных органу местного самоуправления на основе закона и соглашения, то орган местного самоуправления, прежде всего, вправе не нести эти расходы. Далее этот орган вправе отказаться от государственных полномочий по причине ненадлежащего финансирования. И только в том случае, если компетентным государственным органом в одностороннем порядке будет принято решение, обязывающее орган местного самоуправления осуществлять государственные полномочия независимо от достаточности переданных для их осуществления средств (а это скажется на решении основных задач местного самоуправления), возникает право на компенсацию дополнительных расходов в смысле [статьи 133](#) Конституции.

4. Существенная гарантия прав местного самоуправления - запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных [Конституцией](#) РФ и федеральными законами. Эта норма адресована, с одной стороны, федеральным органам государственной власти, а с другой - органам государственной власти субъектов Федерации. Ни акты исполнительной власти (Правительства РФ), ни указы Президента России не могут сужать права местного самоуправления, установленные как [Конституцией](#) РФ, так и законами, принимаемыми федеральным законодательным органом. В то же время и органы государственной власти субъектов Федерации не вправе уменьшать правовые возможности местного самоуправления, закрепленные на федеральном уровне.

Глава 9. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПОПРАВКИ И ПЕРЕСМОТР КОНСТИТУЦИИ

Комментарий к [главе 9](#)

[Конституция](#) является важнейшим законом общества и государства. Она определяет правовой статус государства, правовой статус человека и гражданина, систему государственной власти. Поскольку нормы Конституции имеют базовый, основополагающий характер, она не должна быть подвержена постоянным изменениям. Стабильность [Конституции](#) является важнейшим условием режима законности, устойчивости правовой системы и государственного механизма, фактором определенности в отношениях между личностью и государством.

Стабильность является одной из характерных черт [Конституции](#) РФ. Стабильность Конституции выражается в особом, усложненном порядке принятия и пересмотра Конституции РФ, принятия конституционных поправок.

Вместе с тем стабильность [Конституции](#) не означает ее неизменности. Конституция должна отражать изменения в тех отношениях, которые она регулирует. Сочетание стабильности и динамизма, своевременное принятие конституционных поправок позволяют сохранить реальность [Конституции](#).

По способу изменения Конституция РФ жесткая (гибкие изменяются по правилам обычного закона) и постоянная, т.е. принятая без указания сроков или событий, прекращающих их действие. [Глава 9](#) Конституции РФ предусматривает две основные юридические процедуры изменения конституционных норм: пересмотр Конституции и внесение конституционных поправок. Эти юридические процедуры значительно сложнее, чем процедуры принятия федеральных законов и федеральных конституционных законов, что и характеризует Конституцию РФ как "жесткую".

[Конституция](#) Российской Федерации значительно более жесткая и, следовательно, более стабильная, чем [Конституция](#) - Основной Закон РСФСР 1978 г. Право принятия новой Конституции и поправок к прежней Конституции было предоставлено высшим представительным органам - Верховному Совету, Съезду народных депутатов, что отражало полновластие Советов. В последние годы существования [Конституции](#) 1978 г., в период широкомасштабных реформ во всех сферах государственной и общественной жизни, в том числе и в конституционно-правовой

сфере, в нее часто вносились многочисленные изменения. Конституционные нормы стали противоречить друг другу (например, был введен принцип разделения властей, но не было отменено полномочие Советов), Конституция превратилась в юридический лабиринт. Кроме того, она стала орудием политической борьбы. Нестабильность Конституции, которая была следствием ее чрезмерной "гибкости", явилась одной из причин конституционного кризиса 1992 - 1993 гг. В новой [Конституции](#) этот недостаток устранен.

Конституции большинства государств мира предполагают более строгий порядок изменения по сравнению с принятием обычных законов. Обычно конституционные положения изменяются квалифицированным большинством в парламенте, конституционные поправки принимаются особым видом законов или особым видом правовых актов. Конституционная практика зарубежных стран предусматривает самые различные юридические процедуры рассмотрения конституционных поправок: референдум, рассмотрение поправок представительными органами субъектов федерации, специальными органами - конвентами, двукратное рассмотрение парламентом. Во многих конституциях имеется дифференциация различных конституционных норм по порядку изменения. Некоторые нормы (например, о республиканской форме правления Франции) пересмотру не подлежат, некоторые нормы пересматриваются в упрощенном порядке. В большинстве государств конституционные поправки вносятся непосредственно в текст конституции, но есть и исключения (поправки к Конституции США не вносятся в ее текст, а как бы дописываются к ней).

В соответствии с [ФЗ](#) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" установлено, что конституции республик в составе РФ и поправки к ним принимаются законодательным (представительным) органом республики в составе РФ, если иное не предусмотрено конституцией республики в составе РФ, уставы иных субъектов РФ принимаются законодательным (представительным) органом субъекта РФ. Конституции, уставы субъектов РФ принимаются большинством не менее 2/3 от установленного числа депутатов, в то время как законы субъектов РФ - большинством от установленного числа депутатов. Конституциями республик в составе РФ может быть предусмотрен иной порядок принятия Конституции и поправок к ней, например принятие специальным учредительным органом или всенародным голосованием. [Конституция](#) РФ устанавливает, что устав края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа принимается законодательным (представительным) органом субъекта РФ (в отношении республик такого ограничения нет), но эта норма не препятствует обусловить вступление в силу принятого законодательным (представительным) органом устава субъекта РФ его одобрением на последующем всенародном голосовании (референдуме).

Статья 134

Комментарий к [статье 134](#)

1. [Статьей 134](#) Конституции РФ установлен перечень субъектов инициативы о конституционных поправках и пересмотре положений Конституции РФ. Этот перечень уже, чем перечень субъектов законодательной инициативы, в него входят Президент РФ, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство РФ, законодательные (представительные) органы субъектов РФ, а также группа численностью не менее 1/5 членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы. Согласно [Постановлению](#) Конституционного Суда РФ от 12 апреля 1995 г. № 2-П "По делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции Российской Федерации" здесь и далее "общее число членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы" следует толковать как конституционно установленную численность палат: 178 членов Совета Федерации и 450 депутатов Государственной Думы; в данной норме 1/5 от общего числа - это соответственно 36 членов Совета Федерации или 90 депутатов Государственной Думы.

2. Конституционная инициатива органов государственной власти оформляется в виде соответствующих актов (например, постановлений Государственной Думы, постановлений

Правительства и т.д.). Эти акты должны приниматься с соблюдением установленных процедур и правил. В частности, акты конституционной инициативы законодательных (представительных) органов субъектов РФ должны отвечать тем формальным требованиям, которые установлены в конституциях (уставах) субъектов РФ и регламентах их законодательных (представительных) органов.

Статья 135

Комментарий к [статье 135](#)

1. Положения [глав 1, 2, 9](#) Конституции РФ не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием. Если предложение об их пересмотре будет поддержано 3/5 от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, в соответствии с федеральным конституционным законом созывается Конституционное Собрание. Пересмотр [глав 1, 2, 9](#) в рамках действующей Конституции невозможен, их пересмотр означает пересмотр Конституции РФ.

2. Конституционное Собрание должно созываться в соответствии с Федеральным конституционным законом "О Конституционном Собрании". Пока такой закон не принят, созыв Конституционного Собрания невозможен. В настоящее время в Государственной Думе идет работа над различными проектами закона. Неясен даже порядок формирования Конституционного Собрания. Неизвестно, будет ли оно избираться гражданами РФ или каким-либо образом формироваться из представителей органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных и религиозных объединений. Неясна даже численность Конституционного Собрания. Очевиден представительный характер Конституционного Собрания. Вместе с тем его состав, по-видимому, должен включать высококвалифицированных юристов и иных специалистов. По характеру полномочий Конституционное Собрание будет учредительным органом. При этом необходимо отметить, что Конституционное Собрание не может быть органом Федерального Собрания и не будет входить в законодательную ветвь государственной власти.

3. Порядок деятельности Конституционного Собрания также должен быть урегулирован Федеральным конституционным законом "О Конституционном Собрании" в соответствии со [статьей 135](#) Конституции РФ. Должны быть определены срок полномочий и деятельности, внутренняя структура, порядок организации работы Конституционного Собрания, порядок разработки проекта Конституции РФ, порядок принятия решения о принятии Конституции РФ, о вынесении ее проекта на референдум. Должен быть решен вопрос о председательстве, причем председательствующим может быть или определенное должностное лицо (например, Президент РФ по аналогии с Конституционным совещанием или председатели палат Федерального Собрания, как в некоторых законопроектах), или Председатель, избираемый самим Конституционным Собранием. Некоторые вопросы деятельности Конституционного Собрания уже урегулированы [статьей 135](#) Конституции, [статьями 6, 14, 21](#) Федерального конституционного закона "О референдуме Российской Федерации". Конституционное Собрание либо подтверждает неизменность действующей [Конституции](#) РФ, либо разрабатывает проект новой Конституции РФ (при этом не ясно, обязательны ли для Конституционного Собрания предложения, одобренные 3/5 голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы). Проект Конституции РФ может быть либо принят 2/3 голосов от общего числа членов Конституционного Собрания, либо вынесен на всенародное голосование (референдум) большинством от общего числа его членов. Непринятие Конституции РФ или решения о вынесении ее проекта на референдум означает подтверждение неизменности [Конституции](#) РФ.

4. Конституционному Собранию принадлежит инициатива о проведении референдума РФ по вопросу о принятии новой Конституции РФ. В случае принятия Конституционным Собранием решения о вынесении проекта Конституции РФ на всенародное голосование (референдум) проведение референдума по вопросу о принятии новой Конституции РФ является обязательным. Референдум проводится в соответствии с [ФКЗ](#) "О референдуме Российской Федерации". Решение Конституционного Собрания о проведении референдума по проекту новой Конституции РФ направляется Президенту РФ, а также для сведения в палаты Федерального Собрания. Президент

РФ направляет запрос в Конституционный Суд РФ о соблюдении требований, предусмотренных [Конституцией](#) РФ, и в случае положительного решения своим указом назначает референдум по проекту Конституции РФ, при этом голосование может быть назначено на любой выходной день в период от двух до трех месяцев со дня опубликования указа. Проект Конституции РФ публикуется Центральной комиссией референдума (Центральной избирательной комиссией РФ, действующей в качестве Центральной комиссии референдума) не позднее чем за 45 дней до дня голосования. Центральная комиссия референдума подводит итоги всенародного голосования (референдума) по проекту новой Конституции РФ, она признает референдум состоявшимся, если в голосовании приняло участие более половины избирателей (граждан, имеющих право на участие в референдуме РФ), и признает новую Конституцию РФ принятой на референдуме РФ, если за нее в целом по РФ проголосовало более половины граждан, принявших участие в голосовании (при условии, что выборы состоялись и признаны действительными). Решение о принятии новой Конституции РФ публикуется Центральной избирательной комиссией РФ и вступает в силу со дня опубликования, если иной срок вступления в силу не предусмотрен формулировкой вопроса.

Статья 136

Комментарий к [статье 136](#)

1. [Статья 136](#) Конституции РФ, а также [ФЗ](#) "О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации" определяют порядок принятия и вступления в силу поправок к [главам 3 - 8](#) Конституции РФ. Субъекты инициативы предложения о принятии поправки к Конституции РФ установлены [статьей 134](#) Конституции РФ и рассмотрены в [комментарии к данной статье](#). Конституционные поправки принимаются Федеральным Собранием в том же порядке, который предусмотрен для принятия федеральных конституционных законов, и вступают в силу после одобрения органами законодательной власти не менее 2/3 субъектов РФ (60 из 86).

2. Конституционные поправки принимаются в форме закона РФ о поправке к Конституции РФ. Форма нормативного правового акта о поправке к Конституции РФ была предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ ([Постановление](#) Конституционного Суда РФ от 31 октября 1995 г. N 12-П "По делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации"), на котором было установлено, что поправка к [Конституции](#) РФ по своей юридической природе отличается от федерального конституционного закона и должна приниматься в форме особого правового акта. Под поправкой к Конституции РФ понимается исключение, дополнение, новая редакция какого-либо положения [глав 3 - 8](#) Конституции РФ. Одним законом о поправке охватываются взаимосвязанные изменения конституционного текста. Закон РФ о поправке получает наименование, отражающее суть данной поправки.

3. Предложения о поправках к [Конституции](#) РФ вносятся в Государственную Думу субъектами этого права в виде проекта закона. Поступившее предложение рассматривается соответствующим комитетом Государственной Думы. Проект закона рассматривается Государственной Думой в соответствии с [Регламентом](#) Государственной Думы в трех чтениях. Проект закона считается одобренным Государственной Думой, если за его одобрение проголосовало не менее 2/3 от общего числа депутатов (300 депутатов).

4. Одобренный Государственной Думой проект закона в течение пяти дней направляется в Совет Федерации и подлежит обязательному рассмотрению в Совете Федерации в соответствии с [Регламентом](#) Совета Федерации. Закон считается принятым, если за его одобрение проголосовало не менее 3/4 от общего числа членов Совета Федерации (134 члена Совета Федерации).

5. Председатель Совета Федерации в течение пяти дней публикует уведомление, включающее текст закона с указанием дат его одобрения палатами Федерального Собрания, и направляет закон в законодательные (представительные) органы субъектов РФ для его рассмотрения.

6. Законодательные (представительные) органы субъектов РФ обязаны рассмотреть закон в

течение года со дня его принятия. Соответствующие постановления направляются в течение четырнадцати дней в Совет Федерации. Предложение о поправке к [Конституции](#) РФ, не получившей одобрение 2/3 законодательных (представительных) органов субъектов РФ, может быть повторно внесено не ранее чем через год после установления результатов рассмотрения.

7. Совет Федерации ведет учет данных о рассмотрении закона и на очередном заседании после истечения срока рассмотрения устанавливает результаты этого рассмотрения. Президент РФ, законодательный (представительный) орган субъекта РФ в течение семи дней вправе обжаловать постановление Совета Федерации в Верховный Суд РФ, немедленно известив Президента РФ и Совет Федерации. Верховный Суд РФ рассматривает такие дела в порядке гражданского судопроизводства. Рассмотрение таких дел в порядке гражданского, а не конституционного судопроизводства не совсем понятно, тем более что конституционность федеральных законов и иных нормативных актов, которые имеют меньшую юридическую силу, чем [Конституция](#) РФ и конституционные поправки, по порядку их принятия, проверяется Конституционным Судом РФ в порядке конституционного судопроизводства.

8. Одобренный законодательными (представительными) органами субъектов РФ закон в течение семи дней после установления итогов рассмотрения, а в случае подачи жалобы - после вступления в силу решения Верховного Суда РФ или после повторного рассмотрения направляется Председателем Совета Федерации Президенту РФ для подписания и опубликования. Президент РФ в течение четырнадцати дней подписывает закон и осуществляет его официальное опубликование с указанием дат одобрения палатами Федерального Собрания, законодательными (представительными) органами субъектов РФ, даты подписания и регистрационного номера. Закон вступает в силу со дня его официального опубликования, если иная дата не установлена самим законом. Президент РФ в течение месяца со дня вступления в силу закона вносит принятую поправку в текст [Конституции](#) РФ и осуществляет ее официальное опубликование с внесенными поправками и указанием даты их вступления в силу.

9. Действующая [Конституция](#) Российской Федерации в отличие от [Конституции](#) РСФСР 1978 г. не предусматривает принятия законов, в том числе конституционных поправок, на референдуме. Однако Федеральный конституционный [закон](#) "О референдуме Российской Федерации" предусматривает вынесение законопроектов на референдум РФ. Решение, принятое на референдуме, не может служить правовым основанием для немедленного внесения соответствующих изменений в [Конституцию](#) РФ, но из Федерального конституционного [закона](#) следует, что, если для реализации решения, принятого на референдуме, требуется издание нормативного правового акта, федеральный орган государственной власти, в компетенцию которого входит данный вопрос, обязан в течение 15 дней со дня вступления в силу решения, принятого на референдуме, определить срок подготовки этого нормативного правового акта, который не должен превышать три месяца со дня принятия решения на референдуме.

Статья 137

Комментарий к [статье 137](#)

1. Изменения в [статье 65](#) Конституции РФ, определяющей состав РФ, отличаются по юридической природе от поправок к Конституции РФ - такие изменения вносятся в упрощенном порядке. Порядок внесения изменений в [статью 65](#) Конституции РФ устанавливается [статьями 65, 66, 108, 137](#) Конституции РФ, [ФЗ](#) "О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации". При этом упрощенный порядок изменения распространяется только на [часть 1 статьи 65](#) Конституции РФ, и только на изменения, следующие из изменения состава РФ или из переименования субъектов РФ, иные изменения в [статью 65](#) Конституции РФ могут быть внесены только путем принятия конституционных поправок.

2. [Часть 1 статьи 65](#) Конституции РФ определяет состав РФ. В состав Российской Федерации входят 21 республика, 9 краев, 49 областей, 2 города федерального значения, 1 автономная область, 4 автономных округа. Принятие в РФ и образование в ее составе нового субъекта осуществляются в порядке, установленном федеральным конституционным законом. Статус субъекта РФ определяется [Конституцией](#) РФ, конституцией и уставом субъекта РФ, он может

быть изменен по взаимному согласию РФ и субъекта РФ в соответствии с федеральным конституционным законом. При этом статус субъекта РФ может быть изменен только в пределах перечня видов субъектов РФ, закрепленного [статьей 5](#) Конституции РФ (республики, края, области, города федерального значения, автономные области, автономные округа), выход или исключение субъекта из состава РФ противоречил бы конституционному принципу целостности и неприкосновенности территории РФ. Изменения в [статью 65](#) Конституции РФ, определяющую состав РФ, вносятся на основании федерального конституционного закона о принятии в РФ и образовании в ее составе нового субъекта, об изменении конституционно-правового статуса РФ. Такой федеральный конституционный закон должен содержать указание о включении соответствующих изменений и дополнений в [статью 65](#) Конституции РФ. При этом [часть 2 статьи 65](#), [часть 5 статьи 66](#) и [часть 1 статьи 137](#) во взаимосвязи содержат простор для толкования. [Часть 2 статьи 65](#) и [часть 5 статьи 66](#) содержат упоминания о федеральном конституционном законе (может быть, о двух или даже о трех федеральных конституционных законах, что, на мой взгляд, непринципиально), определяющем (определяющих) общие принципы и общий порядок принятия в РФ, образования в ее составе нового субъекта, изменения статуса субъекта РФ. В [части 1 статьи 137](#) идет речь о федеральных конституционных законах, которые должны быть приняты в каждом конкретном случае принятия в РФ, образования в ее составе нового субъекта, об изменении конституционно-правового статуса РФ, эти федеральные конституционные законы выражают волю или согласие РФ на принятие в ее состав и на образование в ее составе нового субъекта, на изменение конституционно-правового статуса субъекта РФ и являются основанием для внесения соответствующих изменений в [статью 65](#) Конституции РФ. При этом [часть 2 статьи 65](#) и [часть 1 статьи 137](#) содержат небольшое противоречие: в [статье 65](#) говорится о принятии в РФ и образовании в ее составе нового субъекта во множественном числе, как о двух различных юридических процедурах, в [статье 137](#) принятие в РФ и образование в ее составе нового субъекта отождествляются, что может толковаться как невозможность образования нового субъекта РФ в действующих границах РФ. В любом случае границы субъекта РФ не могут быть изменены без его согласия. Для выхода автономного округа из состава края, области изменения [статьи 65](#) Конституции РФ не требуется.

3. Согласно [части 2 статьи 137](#) Конституции РФ в случае изменения наименования республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа новое наименование субъекта РФ подлежит включению в [статью 65](#) Конституции РФ. Конституционный Суд, рассматривая дело о толковании [части 2 статьи 137](#) Конституции РФ, исходил из того, что изменение наименования субъектов РФ находится в ведении субъектов РФ. Согласно [Постановлению](#) Конституционного Суда от 28 ноября 1995 г. N 15-П "По делу о толковании части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации" включение нового наименования субъекта РФ в [статью 65](#) Конституции РФ осуществляется указом Президента РФ на основании решения субъекта РФ, принятого в установленном им порядке (при условии, что переименование субъекта РФ не затрагивает основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, интересы РФ, других ее субъектов, других государств и не предполагает изменения состава РФ или конституционно-правового статуса ее субъекта). В 1996 г. были изданы два таких указа: Указы Президента РФ от [9 января 1996 г.](#) (в [статью 65](#) включены наименования - Республика Ингушетия и Республика Северная Осетия - Алания) и от [10 февраля 1996 г.](#) (новое наименование субъекта РФ - Республика Калмыкия).

РАЗДЕЛ ВТОРОЙ

ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ И ПЕРЕХОДНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Комментарий к [разделу второму](#)

1. Практически любая конституция нуждается в заключительных и переходных положениях, поскольку именно эти положения определяют сроки и порядок введения в действие, устанавливают особый временной режим конституционного регулирования некоторых вопросов на переходный период, т.е. на период, пока окончательно не будут созданы условия для полного вступления в силу всех конституционных норм. Подобные положения указывают, какие нормы законодательства, принятого ранее одобрения данной конституции, сохраняют свое

действие и в какой мере, а какие отменяются.

2. Рассматриваемый завершающий [раздел](#) российской Конституции прежде всего определяет, исходя из результатов всенародного голосования, день ее принятия, сроки вступления ее в силу и прекращения действия прежней Конституции. Таким образом, день 12 декабря 1993 г. считается днем принятия Конституции, а 25 декабря 1993 г. следует считать днем вступления в силу [Конституции](#) РФ. Соответственно в этот же день прекратила свое действие [Конституция](#) (Основной Закон) РФ - России, принятая 12 апреля 1978 г., со всеми внесенными в ее текст многочисленными изменениями и дополнениями.

3. В [Конституции](#) проводится последовательная линия на укрепление федеративных основ государства, закрепление равенства субъектов Федерации и между собой, и в отношениях с центром. Признается, что разграничение предметов ведения и полномочий осуществляется положениями настоящей [Конституции](#), Федеративным и иными договорами. Федеративный договор от 31 марта 1992 г. явился по сути триединым соглашением (состоит из трех договоров) о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и органами власти 86 субъектов Федерации - республик, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономной области и автономных округов в составе РФ. Заключительные и переходные положения определяют, что в случае расхождения положений [Конституции](#) с положениями Федеративного договора действуют конституционные нормы, направленные на выравнивание статусов всех субъектов РФ, их дальнейшее развитие и перераспределение полномочий между органами власти Федерации и ее субъектов.

4. Вступление в силу новой [Конституции](#) влечет за собой существенные перемены в законодательстве. В 90-е гг. оно претерпевает заметные изменения, радикально обновляется, приводится в соответствие с конституционными требованиями, с проводимыми в стране политическими и экономическими реформами, с необходимостью более полной защиты прав и свобод граждан, развития социальной сферы, укрепления государственно-правовых основ.

Однако в России продолжают и будут еще действовать в обозримом будущем сотни законов, тысячи других нормативных актов, составляющих сложившуюся за десятилетия правовую систему. Научно-практическая экспертиза всего законодательного массива, выявление в нем пробелов и противоречий, предложение конкретных юридических решений остаются актуальными задачами правотворческого процесса. И потому важно, чтобы сосуществование законодательных и иных актов, действующих в стране, основывалось на едином принципе - принципе конституционной законности, т.е. они все должны соответствовать настоящей [Конституции](#). Ее переходными положениями установлено, что законы и другие правовые акты, действовавшие на территории РФ до 25 декабря 1993 г., будут продолжать обладать юридической силой и соответственно применяться в той части, которая не противоречит Конституции ([часть 2 раздела II](#)). В то же время значительное число законодательных актов [Указом](#) Президента РФ от 24 декабря 1993 г. N 2288 "О мерах по приведению законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации" признаны утратившими силу, недействующими и не подлежащими применению органами государственной власти, органами местного самоуправления и их должностными лицами.

5. Президент и Правительство со вступлением в силу [Конституции](#) приобрели свои права, обязанности и ответственность в соответствии с новыми конституционными прерогативами. Кроме того, положения [раздела](#) оговаривают, что нынешний Президент сохраняет свои полномочия на весь срок его избрания, т.е. до 12 июня 1996 г., поскольку, являясь по Конституции ее гарантом, должен способствовать спокойному, последовательному ходу формирования и закрепления новых форм российской государственности в этот сложный переходный период.

6. Отменено двойное наименование высшего органа федеральной исполнительной власти (Совет Министров - Правительство РФ), который со дня вступления в силу [Конституции](#) именуется однозначно - Правительство РФ.

7. Переходными положениями устанавливаются также порядок и правовые основания осуществления правосудия до принятия новых федеральных законов, предусмотренных в

соответствующих статьях [главы 7](#) Конституции о судебной системе в РФ, в том числе о высших судах РФ, о мировых судьях и ряде других. Судьи всех уровней судебной системы также продолжают свою деятельность до истечения срока, на который они избирались. В случае появления вакантных должностей судей последние замещаются в установленном [Конституцией](#) порядке. Так, судьи Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда назначаются Советом Федерации по представлению Президента. Он же назначает непосредственно судей других федеральных судов.

8. [Конституция](#) предусматривает принятие специального федерального закона, которым будет установлен порядок рассмотрения дел судом с участием присяжных заседателей. На данный момент данный порядок установлен [разделом XII](#) УПК "Особенности производства в суде с участием присяжных заседателей". До введения в действие федерального закона, устанавливающего порядок рассмотрения дел судом с участием присяжных заседателей, сохранялся прежний порядок судебного рассмотрения соответствующих дел. До приведения уголовно-процессуального законодательства РФ в соответствие с положениями настоящей [Конституции](#) сохранялся прежний порядок ареста, содержания под стражей и задержания лиц, подозреваемых в совершении преступления.

9. Заключительные положения [Конституции](#) определили полномочия депутатов Федерального Собрания первого созыва. В отличие от исполнительных и судебных органов государственной власти новый законодательный орган РФ - Федеральное Собрание - существенно отличался по способу формирования, по структуре, по характеру функций, по порядку работы и даже по названию от своих предшественников - Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. Кроме того, деятельность Верховного Совета и Съезда народных депутатов была прекращена в сентябре - октябре 1993 г. силовым путем. Поэтому ни о какой преемственности между прежними законодательными органами и Федеральным Собранием после принятия новой [Конституции](#) и речи быть не могло. Заключительные и переходные положения регулировали вопросы, связанные с начальной стадией функционирования Федерального Собрания. Известно, что депутатский корпус нового законодательного органа первого созыва был сформирован на основе [Указа](#) Президента РФ от 21 сентября 1993 г. N 1400 "О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации" и [Положения](#) о федеральных органах власти на переходный период, подготовленного в соответствии с проектом Конституции, вынесенным затем на всенародное голосование. [Конституция](#) определила срок полномочий палат Федерального Собрания, избранного 12 декабря 1993 г., двумя годами, связав это с его переходным характером. Основными задачами Федерального Собрания первого созыва были приведение в соответствие с [Конституцией](#) текущего законодательства, а также принятие в развитие ее положений федеральных конституционных законов и иных законодательных актов.

Совет Федерации и Государственная Дума собрались на первые заседания и начали работу в качестве представительного и законодательного органа Российской Федерации 11 января 1994 г., на тридцатый день после своего избрания, и прекратили парламентские полномочия с момента начала работы Федерального Собрания нового созыва, т.е. 16 января 1996 г. (Государственная Дума) и 23 января того же года (Совет Федерации). Определенным сроком обусловлено и осуществление функций аппаратом групп депутатов Государственной Думы, который формируется после регистрации в установленном порядке соответствующей группы и работает до момента прекращения их деятельности. В пределах такого же срока осуществления полномочий депутата Совета Федерации действует его канцелярия, формируемая для обеспечения депутатской деятельности в парламенте и избирательном округе. Теми же сроками ограничена деятельность помощников, принятых на работу для оказания правовой, информационной и организационно-технической помощи депутату Государственной Думы ([глава 9](#) "Обеспечение деятельности Государственной Думы" Регламента Государственной Думы).

10. Заключительные и переходные положения допустили, что "депутат Государственной Думы первого созыва может одновременно являться членом Правительства Российской Федерации". Тем самым для первого созыва Государственной Думы было сделано исключение из правила, закрепленного в [части 3 статьи 97](#) Конституции, согласно которому "депутаты Государственной Думы не могут находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной или иной творческой

деятельности".

11. В соответствии с переходными положениями депутаты Совета Федерации первого созыва осуществляли свои полномочия на непостоянной основе, т.е. без отрыва от основной производственной или служебной деятельности, либо наряду с осуществлением на постоянной основе полномочий депутата представительного органа государственной власти субъектов РФ или органа местного самоуправления.
