

# Конституция Российской Федерации: научно-практический комментарий (постатейный) (под ред. Ю.А. Дмитриева).

Комментарий к Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 года (Статья 65 приводится с учетом Указов Президента РФ от 09.01.1996 N 20, от 10.02.1996 N 173, от 09.06.2001 N 679, от 25.07.2003 N 841, Федеральных конституционных законов от 25.03.2004 N 1-ФКЗ, от 14.10.2005 N 6-ФКЗ, от 12.07.2006 N 2-ФКЗ, от 30.12.2006 N 6-ФКЗ, от 21.07.2007 N 5-ФКЗ)

Комментируемая часть Основного закона\*(2) называется преамбула (от лат. *preambulus* - идущий впереди, предшествующий) - вводная часть какого-либо важного акта, послужившая поводом к его изданию. Многие зарубежные конституции также открываются текстом преамбулы, хотя есть и исключения из этого правила. В нашей стране отсутствуют какие-либо устойчивые традиции в этом вопросе. Однако, учитывая, что действующая Конституция - это первый после воссоздания суверенного российского государства Основной закон, создатели его текста сочли необходимым предпослать ему некую вводную часть, которая представляется авторам настоящего комментария вполне уместной.

В отечественной теории права положения преамбулы традиционно не наделяются юридической силой. Такой подход, с некоторыми исключениями, о которых будет сказано ниже, продемонстрирован и в данном случае. Итак, авторы Конституции сочли необходимым закрепить в преамбуле ряд политических принципов, на которых основана концепция новой российской государственности. Прежде всего, это категория "многонациональный народ Российской Федерации". Эта новелла в политической истории российского государства требует некоторых пояснений. Дело в том, что исторически Россия (еще на стадии формирования централизованного государства) складывалась как союз народов, на тех или иных основаниях (от добровольного вхождения до порабощения) вошедших в состав огромного евразийского государства. Этот процесс авторы преамбулы, дабы не вдаваться в различные исторические экскурсы, выразили фразой "соединенные общей судьбой на своей земле". Юридически эта формула означает, что Россия осознает себя в границах, сложившихся после распада Советского Союза, не претендует на иные территории, занимаемые другими народами бывшего СССР, но и не намерена отдавать какие-либо из исконно принадлежащих ей территорий. На этой концепции основан процесс демаркации (установления на местности) и делимитации (нанесение на карту в соответствии с заключенным договором) государственных границ с бывшими республиками СССР, отказ от территориальных претензий к ним, даже если они основаны на волеизъявлении части их населения (например, жителей Крыма и Приднестровья), а также жесткая позиция в вопросах территориальных претензий к России со стороны иных государств (например, спор о Южных Курилах).

Появлению категории "многонациональный народ" предшествовала длительная кампания, проводимая в СССР по "стиранию" межэтнических различий и формированию новой исторической общности "советский народ". Авторы комментария не склонны подвергать эту теорию огульной критике: на этом пути были достигнуты определенные успехи (например, преступлений, носивших расовый, националистический характер, в СССР на 1000 человек совершалось гораздо меньше). Однако напомним, что этнические различия наиболее устойчивые из всего набора социальных различий (возрастных, половых, профессиональных, классовых и др.). Авторы преамбулы, очевидно, исходят из постулата о единстве различий и противоположностей. Объединение народов России в единый многонациональный народ не лишает их самостоятельности, на что указывает множественное число причастия "соединенные" во второй строке преамбулы. Здесь же подчеркнута их неизменность и признание принципов равноправия и самоопределения народов, входящих в общую категорию "многонациональный народ". При этом самоопределение понимается в более узком смысле, чем было предложено в свое время В.И. Лениным, - "самоопределение, вплоть до отделения". По смыслу действующей Конституции самоопределение народов происходит в рамках единства территории России. Иными словами, Конституция России не наделяет входящие в нее субъекты правом сепарации (выхода) из состава единого государства (подробнее см. комментарий к ст. 5).

Следующая новелла комментируемой части основного закона относится к формированию у народов России чувства патриотизма, любви и уважения к Отечеству. В решении этой задачи избран наиболее оптимальный путь - обращение к отечественной истории и памяти предков. Действительно, история России - это многовековой путь ее экономического и политического подъема в борьбе с врагами, трудными климатическими условиями, эпидемиями, выбором консолидирующей нацию религии и многими другими обстоятельствами, способствующими объединению людей в единую историческую общность, называемую многонациональный народ. При этом из всей многообразной отечественной истории авторы преамбулы выбирают наиболее позитивную часть - "веру в добро и справедливость". Этот пассаж в наибольшей степени характеризует преамбулу как политический документ, ибо право не может утверждать ни добро, ни справедливость, оно выполняет иные социальные задачи. Более того, известный русский историк С.М. Соловьев называл право "узаконенной несправедливостью".

Наряду с историческими основами преамбула утверждает и ряд новых, ранее не известных России политических принципов, прежде всего государственный суверенитет. Как известно, находясь в составе бывшего СССР, Российская Федерация объявила о своем суверенитете в Декларации, принятой Первым Съездом народных депутатов РСФСР (бывшим парламентом России) 12 июня 1990 г.\*<sup>(3)</sup> В известной мере это решение ускорило исторически неизбежный распад Советского Союза, но было своеобразным актом государственного самоопределения народов Российской Федерации, примеру которых последовали народы других республик бывшего СССР.

Необходимо отметить, что принятие Декларации было актом восстановления суверенитета России, утраченного ею с образованием 30 декабря 1922 г. Союза Советских Социалистических Республик, но уже на принципиально иной политико-правовой основе. Этой основой стал принцип демократии. На протяжении своей многовековой истории Россия в течение лишь очень короткого периода, с февраля (низложение монархии) по октябрь (социалистическая революция) 1917 г., была реально демократическим государством. При этом демократические начала в ней так и не были закреплены конституционно. В последующие годы демократия носила узко классовый характер (подробнее см. комментарий к ст. 1). Преамбула провозгласила незыблемость демократических основ российской государственности. Это означает, что впоследствии, при принятии новых конституций России, отступление от принципов демократии было объявлено недопустимым.

Атрибутивной частью новой российской государственности также стало утверждение прав и свобод человека (подробнее см. комментарий к ст. 2), гражданского мира и согласия. Таким образом, авторы преамбулы продемонстрировали отказ от классового типа российского государства, присущего ему в эпоху социализма, насильственного характера его внутренней и внешней политики. Еще одним отступлением от социалистических традиций стало положение о том, что многонациональный народ России сознает себя частью мирового сообщества. Дело в том, что одной из черт Советской России было провозглашение ее государством нового типа, принципиально отличным от "буржуазного" окружения.

Все перечисленные новеллы подчеркивают принципиальное отличие Конституции Российской Федерации 1993 г. от всех ее социалистических предшественниц.

Как известно, правовое регулирование в целом носит вторичный характер, т.е. сначала возникают общественные отношения, которые затем получают регулятивное оформление в виде юридических норм. Только нормы конституции имеют учредительный характер и формируют общественные отношения, часть из которых в момент ее принятия не существует. Ярким подтверждением данного тезиса выступает Конституция России 1993 г. Многие общественные отношения, свидетелями которых мы сегодня являемся, не существовали до ее принятия. Таким образом, Конституция всегда адресована в будущее, а ее нормам присущ созидательный характер. Так, в ней речь идет об обеспечении благополучия и процветания России и об ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями. Разумеется, право, даже в форме Конституции, единолично не в силах решить эти задачи, но оно призвано создать адекватные социальные механизмы для их решения. Благополучие и процветание во многом зависят от динамичного развития экономики, продуманной демографической политики, разумной системы налогообложения и т.д. Что касается ответственности перед будущими поколениями, то речь идет об экологической политике, охране окружающей среды, обеспечении здоровья нации, целостности государства и многом другом. Залогом всего этого является реализация нормы комментируемого Основного закона.

И, наконец, о последней, завершающей части преамбулы, определившей порядок принятия комментируемого Основного закона. Мировой опыт знает несколько способов принятия конституций. С этих позиций они делятся на октроированные (дарованные монархом или диктатором), принятые парламентом или учредительным (конституционным) собранием и так называемые "народные", т.е. принятые в ходе всенародного референдума. За короткую конституционную историю в России были испробованы все перечисленные выше способы легитимации (узаконения) основных законов. В настоящий момент мы имеем дело с народной Конституцией, принятой в результате всероссийского референдума 12 декабря 1993 г. Этот референдум был назначен Указом Президента России Б.Н. Ельцина от 15 октября 1993 г. N 1633\*(4). Постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 20 декабря 1993 г. референдум был признан состоявшимся, а Конституция - принятой\*(5). 25 декабря 1993 г. окончательный текст Конституции был опубликован в "Российской газете". С этой даты Конституция России считается действующей, но нет ни одного юридического документа, который объявил бы об этом официально, кроме самой Конституции. Поэтому, по нашему мнению, строка преамбулы "Мы, многонациональный народ Российской Федерации, принимаем Конституцию Российской Федерации" и есть юридический акт, объявляющий Конституцию действующей. В этом заключается юридический смысл преамбулы.

## **Раздел первый**

### **Глава 1. Основы конституционного строя**

Действующая Конституция России не первая и не последняя в ее истории. Появление всякого нового Основного закона в большинстве случаев происходит не на пустом месте, этому предшествует длительная, в том числе правовая, история. У инициаторов конституционной реформы есть два пути - революционный и эволюционный. Революционный путь означает отмену всех предшествующих актов и начало формирования правовой системы страны, что называется "с чистого листа". Это наиболее эффективный с точки зрения выстраивания новой правовой системы путь, но наиболее губительный для части населения страны. Всякая революция, какие бы благие цели она ни преследовала, требует немалых жертв. Эволюционный путь предполагает инкорпорацию (включение в состав, встраивание) норм новой Конституции в существующую правовую систему. Авторы действующей Конституции России были поставлены в весьма сложные условия. С одной стороны, нельзя было дольше жить по нормам Конституции РСФСР 1978 г., которая, несмотря на многочисленные поправки 1989-1993 гг., в основе своей сохранила элементы социалистической политико-правовой системы. С другой стороны, коренная ломка всей правовой системы могла разрушить хрупкие ростки новой постсоциалистической демократии, созданной в эпоху так называемой "перестройки" (1985-1991 гг.). Поэтому был избран некий средний путь. Подготовлен принципиально новый текст, лишь структурно отчасти повторявший прошлый опыт конституционного строительства (подробнее см. комментарий к гл. 1 и 3), призванный стать неизменным на длительный исторический период. Он и составил содержание первого раздела Конституции. При этом были разработаны некие временные, переходные положения, объединенные во втором ее разделе (подробнее см. комментарий к разделу второму). Такой опыт имеется в ряде зарубежных государств, например в Бельгии.

Тем не менее Конституция России 1993 г. представляет собой единый кодифицированный текст, документ писаного права, выдержанный в традициях романо-германской (континентальной) семьи права, к которой традиционно относится Россия.

Говоря об исторической преемственности в конституционном строительстве, авторы комментария имели в виду прежде всего первую главу. В различных конституциях страны эта глава (раздел) называлась по-разному: "Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа" (Конституция РСФСР 1918 г.), "Общие положения" (Конституция РСФСР 1925 г.), "Общее устройство" (Конституция РСФСР 1937 г.), "Основы общественного строя и политики РСФСР" (Конституция РСФСР 1978 г.). Но в одном эти разделы похожи: поскольку принятие новой Конституции знаменовало собой начало очередного этапа развития российского государства, они устанавливали (конституировали) новую конструкцию государственного и общественного устройства страны. Не исключение и комментируемая глава действующего Основного закона. Более того, по своей революционной (в хорошем смысле этого слова) направленности, количеству новых идей и подходов ее содержание можно сравнить только с аналогичным разделом первой

российской Конституции 1918 г., которым были учреждены основы общественного устройства первого в мире социалистического государства.

Необходимо отметить, что подобная структура Основного закона широко распространена в основном в постсоциалистических государствах Восточной Европы и Центральной Азии (например, Азербайджанская Республика, Республика Армения, Республика Болгария). В государствах, имеющих неизмеримо больший опыт демократического развития, конституции, как правило, не содержат подобного раздела. Даже в классической конституции первого поколения - конституции США, создававшей новое государство на Североамериканском континенте, подобный раздел отсутствует.

Итак, глава "Основы конституционного строя" закрепляет в нормах Основного закона страны самые общие нормы и принципы государственного и общественного устройства Российской Федерации.

## Статья 1

1. Эта статья в наиболее общем виде закрепляет обобщенную характеристику российского государства и является ярким примером нормы-дефиниции (краткое определение, отражающее существенные признаки предмета), присущей отечественному конституционному праву, особенно первой главе Основного закона. Рассмотрим подробнее каждый из принципов, сформулированных в статье.

**Демократическое государство.** Как известно, демократия (от гр. *demos* - народ, *kratos* - власть) - это власть народа, т.е. политический режим, характеризующийся в первую очередь периодической сменяемостью избираемых населением органов публичной власти. Степень развития демократии зависит от количества избираемых органов власти и числа граждан, участвующих в выборах. В Российской Федерации к числу избираемых органов власти относятся Президент России, нижняя палата Федерального Собрания - Государственная Дума, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Федерации, большинство органов местного самоуправления. Выборы осуществляются периодически, на основе всеобщего равного в основном прямого избирательного права, выдвижение кандидатов на выборные должности осуществляется на альтернативной основе (см. комментарий к ст. 3 и 32). При выборах применяются в различных сочетаниях мажоритарная и пропорциональная избирательные системы. С этих формальных позиций Российская Федерация может считаться демократическим государством.

Вместе с тем отказ от избрания населением губернаторов (глав) субъектов Федерации, введение полностью пропорциональной избирательной системы и увеличения порогового числа голосов избирателей при прохождении списков кандидатов на выборах депутатов Государственной Думы, отказ от непосредственного избрания населением субъектов Федерации членов верхней палаты Парламента (см. комментарий ко второму разделу Конституции) - свидетельство частичного отказа от ряда преимуществ демократического режима.

Помимо названных признаков, демократический политический режим характеризуется свободой печати, отказом от цензуры, приоритетом прав человека перед правами государства, его органов. С формально-юридической точки зрения все эти признаки демократии в России конституционно закреплены (см. комментарий к ст. 2 и 29), однако на практике не всегда соблюдаются и не получили должного закрепления в текущем законодательстве.

**Федеративное государство.** Как известно, все государства мира по своему политико-территориальному устройству делятся на федеративные (от лат. *foederatio* - союз, объединение), т.е. сложные по составу, включающие в себя относительно самостоятельные государственные образования, называемые субъектами федерации (штаты, кантоны, земли, и т.д.), и унитарные (от лат. *unitas* - единство), т.е. простые по составу, разделенные на несамостоятельные административно-территориальные единицы, подчиненные единому центру. Федеративных государств в мире меньшинство, не более 26. Однако их число растет, некоторые государства, например Италия, Испания, находятся на стадии перехода от унитарных к федеративным. Причина очевидна: федеративные государства в силу децентрализации и деконцентрации государственной власти становятся более демократичными.

При этом следует отметить, что в мировой практике отсутствует четкий набор факторов, определяющих тип политико-территориального устройства того или иного государства. Как правило, это набор субъективных, исторически сложившихся факторов и событий. Не является

исключением в этом ряду и Россия. Исторически процесс формирования унитарных и федеративных государств по времени различен. Те европейские государства, в которых процесс формирования централизованного государства завершился в XVI-XVIII вв., оформились как унитарные (Франция, Великобритания, Россия). А те страны, где этот процесс пришелся на рубеж XVIII-XX столетий или подвергся некоторым внешним воздействиям, как, например, США, ФРГ или Швейцария, превратились в федеративные государства. Российская империя в силу набора объективных и субъективных причин, несмотря на огромную территорию, полинациональный состав и многоконфессиональность, сформировалась как жестко централизованное государство. Однако неудачный для России исход первой мировой войны, три сокрушительные социальные революции поставили ее на грань распада. Большевики нашли единственно возможным, с их точки зрения, способ сохранить целостность государства через спекуляцию на национальных чувствах угнетаемых царизмом народов, т.е. через гипертрофированное толкование принципа самоопределения наций.

В результате на развалинах Российской империи образовались самостоятельные государства: БССР, УССР, ЗСФСР, Бухарская и Хорезмская народные республики, Польша и Финляндия. А на территории центральной России сформировалась уникальное по своей организации государство - Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика\*(6). Уникальность изначального федеративного устройства России состояла в том, что это была федерализация "сверху", осуществляемая по указанию центральной власти, путем так называемой автономизации. В составе РСФСР были сформированы шесть типов государствовидных образований - автономные республики, автономные области, национальные (позже автономные) округа, трудовые коммуны (например, немецкая Трудовая коммуна, преобразованная в 1923 г. в АССР немцев Поволжья), края и области. Из всего перечня образований только автономные республики могли претендовать на статус субъектов Федерации, поскольку имели право на принятие собственной Конституции и автономное законодательство. Остальные территории страны находились в административном подчинении центру, - т.е. в положении административно-территориальных единиц, присущих унитарному государству. Тем не менее государство в целом получило название федеративного. Такая асимметрия могла существовать только в условиях жесткой административной, организационной и политической централизации.

Поэтому, когда в период так называемой перестройки началось бурное преобразование территориального устройства страны: республики были объявлены суверенными государствами в составе РФ, большинство автономных областей, за исключением Еврейской, были также преобразованы в республики, Чукотский автономный округ вышел из состава Магаданской области, были образованы города федерального значения, Москва и Санкт-Петербург, остальные девять автономных округов, области и края потребовали равноправного статуса субъектов Федерации, - был заключен так называемый Федеративный договор (точнее, три договора; подробнее см. комментарий ко второму разделу Конституции), согласно которому каждая из групп субъектов Федерации (суверенные республики; области, края, города федерального значения; автономные округа) получала свою систему взаимоотношений с центральной властью.

Различия в этих отношениях были минимальные. Пожалуй, наиболее существенным отличием было признание центральной властью республик суверенными государствами в составе Российской Федерации. Это была вынужденная акция, предотвратившая возможный распад Российской Федерации, наметившийся вслед за распадом СССР, произошедшим в декабре 1991 г. Однако кризис федеративных отношений миновал, а Федеративный договор, согласно второму разделу Конституции, формально продолжает действовать (во всяком случае, ни одна сторона его не денонсировала)\*(7). Поэтому перед авторами Конституции стояла трудная задача. С одной стороны, в соответствии с Декларацией о государственном суверенитете от 12 июня 1990 г. Россия объявлялась суверенным государством и эта норма в соответствии с общемировой практикой должна была получить закрепление именно в первой статье Конституции. С другой - объявление всех субъектов равноправными между собой и во взаимоотношениях с центральной властью (см. комментарий к ст. 5) требовало одностороннего отказа от суверенитета республик в составе Российской Федерации. Тогда авторы Конституции пошли по компромиссному пути взаимного "отказа" от суверенитета: России - в первой статье Конституции, а республик - в пятой. При этом, разумеется, Россия объявлялась суверенным государством, но косвенным образом, путем закрепления отдельных его признаков (см. комментарий к ст. 4).

**Правовое государство.** Это наиболее противоречивая характеристика российского государства, закрепленная действующей Конституцией. По определению В.А. Четвернина, разделяемому авторами настоящего комментария, правовое государство - это государство, в

котором власть максимально ограничена естественными и неотчуждаемыми правами и свободами человека и гражданина, это либеральное государство, или "государство - ночной сторож"\*(8).

На наш взгляд, российское государство не отвечает заявленным выше характеристикам. В лучшем случае его можно рассматривать в качестве полицейского государства, как в положительном, так и в отрицательном значении этого слова. Положительное заключается в том, что в нем издаются нормативно-правовые акты, предписаниям которых в основном следуют граждане и органы государственной власти, сохраняется институт выборов, выстроена вертикаль исполнительной власти, действует судебная власть. Отрицательное - в том, что далеко не все издаваемые в России нормативно-правовые акты отвечают требованиям максимального обеспечения естественных и неотчуждаемых прав человека и гражданина (см. комментарий к ст. 2), выборы не в полной мере отражают реальное волеизъявление избирателей, суды находятся в определенной зависимости от исполнительной власти, а последняя в значительной мере бюрократизирована и коррумпирована.

Возникает вопрос: насколько необходимо было закрепление характеристики России как правового государства в Основном законе? С одной стороны, существенное расхождение между юридической нормой и фактическим состоянием дел искажает сам смысл института правового государства, подрывает веру граждан в его смысл и возможность достижения. С другой стороны, поскольку только нормы Конституции носят программно-целевой характер, можно рассматривать формирование правового государства как отдаленную цель для общества и государства, предусмотренную Основным законом. Однако, думается, эту характеристику Российской Федерации можно было бы перенести в преамбулу, как это сделано в Конституции Республики Монголии.

Необходимо отметить, что в Конституции РСФСР (в ред. от 15 декабря 1990 г.) построение правового демократического государства было обозначено в преамбуле как цель деятельности Российского государства\*(9). А через три года, в течение которых произошел распад СССР, попытка государственного переворота (ГКЧП) и сомнительный с юридической точки зрения роспуск Съезда и Верховного Совета, приостановление действия Конституции 1978 г. с последующими редакциями, мы достигли этой цели?

**Республиканская форма правления.** Республика (от лат. res - дело, publica - общее), в отличие от монархии, - это форма правления, при которой верховная власть в государстве принадлежит выборному коллегиальному или единоличному органу государства. Применительно к России речь идет о Главе государства в лице Президента (см. комментарий к ст. 11 и гл. 4). Россия сформировалась как монархия, в которой главой государства пожизненно являлся монарх, получавший власть по наследству. Однако в результате отречения последнего российского императора Николая II от престола 28 февраля 1917 г. и последовавших за этим двух социальных революций монархическая форма правления в нашей стране оказалась невозможной. Россия превратилась в республику, неоднократно менявшую в ходе исторического развития свою сущность, представляющую собой сегодня республику смешанного (или полупрезидентского) типа (см. комментарий к ст. 11), к каковым относится большинство развитых государств мира.

2. Что касается равнозначности наименований Российская Федерация и Россия, то эта норма подчеркивает историческую преемственность Российской Федерации, каковой она стала именоваться с 1918 г., и России - государства, возникшего на части ее территории в IX в. нашей эры. Исторически возникшие двойные наименования присущи некоторым иностранным государствам, например Голландии - Нидерландам, Черногории - Монтенегро. Однако далеко не везде эта двойственность получает конституционное закрепление.

## Статья 2

Данная статья олицетворяет собой яркое проявление либеральной концепции, положенной в основу действующей российской Конституции. Дело в том, что все политико-правовые режимы с точки зрения отношения к правам человека делятся на три большие группы:

авторитарные, при которых государство стоит над человеком; человек, его права и свободы подчинены интересам государства. Социалистический правовой режим является одной из разновидностей режимов данного типа, поскольку в нем формально провозглашаются принципы "социалистической" демократии и "социалистической" концепции прав человека, суть которой сводится к тому, что не человек, а социалистическое (общенародное) государство наделяется всей полнотой субъективных прав и свобод, которые оно "дарует" своим гражданам по мере "вызревания" социально-экономических и политических условий их реализации. Обжаловать

недостаточность объема предоставленных ему прав и свобод человек не должен, поскольку наделяет ими родное (т.е. общенародное) государство. Реализация политических прав и свобод осуществляется в "интересах социализма", следовательно в тех пределах, которые позволяет социалистическая (коммунистическая) идеология.

демократические, при которых права человека и права государства, выступающего от имени общества, равны и реализуются во взаимных интересах, в условиях баланса личного и публичного интереса. Возникающие при этом конфликты интересов разрешаются независимым судом.

либеральные, при которых права человека ставятся выше интересов и прав государства, выступающего в роли "ночного сторожа". Такие политико-правовые режимы являются переходными от первого ко второму и не способны существовать продолжительное время.

Итак, Россия в соответствии с общемировым принципом циклического развития вступила в переходную стадию от авторитарного (в данном случае социалистического) политико-правового режима к демократическому, называемую либеральным режимом. Одной из атрибутивных (неотъемлемых) характеристик этого режима является приверженность к классической теории естественного права в том виде, в котором она сформировалась в XVII-XVIII вв., переходном периоде от абсолютных монархий к парламентским.

Суть данной концепции состоит в отказе от социалистических ценностей и приоритете прав человека над всеми остальными, превращении их в высшую ценность. В данной конструкции налицо перевес обязанностей в сторону государства. Последнее обязано признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека без ответной обязанности человека признавать, соблюдать и защищать права государства и общества.

Рассмотрим подробнее каждое из названных правомочий.

Признание, т.е. отношение с уважением, исходя из данности того, что есть (закреплено в Конституции), и того, что будет закреплено в ней или иных (не в Конституции) нормативно-правовых актах (см. комментарий к ст. 55), - очевидна абсолютизация естественно-правовой теории права человека.

Соблюдение, т.е. исполнение тех прав человека, которые закреплены Конституцией и законом.

Защита, т.е. недопущение нарушения в будущем (превенция)<sup>(10)</sup>, пресечение дьящегося правонарушения или наказание лица, в прошлом нарушившего данное право.

Необходимо отметить, что данная статья носит абсолютный, безальтернативный характер, не содержит бланкетных<sup>(11)</sup> и отсылочных норм и подлежит непосредственному применению (см. комментарий к ст. 15).

С одной стороны, такая конструкция конституционной нормы юридически не позволяет ограничить порядок, сроки и условия ее действия какими-либо иными нормативно-правовыми актами. С другой стороны, Конституция не может исчерпывающим образом определить порядок реализации любого права человека, это задача конкретного закона. Поэтому такой подход к закреплению общей концепции защиты прав и свобод человека в Конституции страны представляется неэффективным. Тем не менее, думается, необходимо на базе современной либеральной концепции прав и свобод человека сформировать уважительное отношение к ним, а на следующем, демократическом, этапе конституционного развития реализовать иную, более устойчивую конституционную модель.

### Статья 3

1. Суверенитет (от фр. *souverainete* - независимость) означает независимость одного субъекта правовых отношений от всех остальных. Различают суверенитет нации, государства (см. комментарий к ст. 4) и народа.

Суверенитет нации (нация в данном случае выступает как социальная категория) возникает на стадии формирования самостоятельного государства и, как правило, не получает конституционного закрепления. Народ - категория политико-правовая и означает совокупность всего населения страны, состоящего преимущественно из граждан данного государства. Суверенитет народа произведен от суверенитета нации и означает верховенство политической воли народа над государством, его органами, отдельными гражданами. В современном

демократическом правовом государстве суверенитет народа выражается в правовых формах, в виде решений, имеющих высшую юридическую силу.

До принятия настоящей Конституции в России господствовала конституционная формула "полновластия советского народа", являвшаяся юридической фикцией, поскольку в любом, даже самом демократическом государстве народу не может и не должна принадлежать вся политическая власть. Во-первых, поскольку народу, живущему в стабильном цивилизованном государстве, обеспечивающем его важнейшие жизненные потребности в занятости, социальном благополучии и правовой защищенности, власть не нужна. Народ захватывает ее в случае невыполнения государством указанных функций в условиях социально-политического кризиса, результатом которого может стать социальная революция, нарушающая привычный порядок правового регулирования. Во-вторых, осуществление государственной власти требует высокопрофессиональных знаний, опыта, определенных личных качеств, которыми в совокупности обладает далеко не каждый человек. Не следует также забывать, что осуществление публичной власти предполагает и высокую меру ответственности, нести которую готов далеко не каждый человек.

В комментируемой статье Конституции закреплена более корректная, чем прежде, формула суверенитета народа, применяемая в большинстве конституций развитых демократических государств мира, содержащая ряд элементов, требующих отдельного пояснения.

Носитель - лицо, атрибутивно (неотъемлемо) обладающее суверенитетом, но реализующее его в строго определенных законом формах, случаях и сроки. Разумеется, исходя из принципа верховенства воли народы он обладает значительной инициативой в выборе этих форм и полной свободой в их реализации, но в правовом государстве эти действия осуществляются в рамках закона и в соответствии с ним.

Единственный источник означает, что ни один орган государственной власти не может подменить своим решением свободное волеизъявление народа. Всякое действие любого лица или органа, имеющее целью совершения подобных действий, несет ответственность в соответствии с настоящей статьей (см. комментарий к ч. 4 настоящей ст.).

Многонациональный народ, как отмечалось выше (см. комментарий к преамбуле), - это новелла данной Конституции, означающая совокупность всех граждан Российской Федерации, проживающих на ее территории и за ее пределами. Очевидно, что хотя речь идет о многонациональном народе, но в условиях федеративного государства (см. комментарий к ст. 1, 5 и гл. 3) и признаваемого в России местного самоуправления (см. комментарий к ст. 12 и гл. 8) суверенитет народа имеет минимум три уровня: общегосударственный, региональный и местный. Несмотря на единство форм его реализации (см. комментарий к ч. 3 настоящей статьи), один субъект волеизъявления не может подменять собой другой (например, народ в целом - принимать решение за народ (население) субъекта Федерации).

2. Все многочисленные формы волеизъявления народа делятся на две большие группы - формы непосредственной и представительной демократии.

Непосредственная демократия означает прямое волеизъявление народа, принятие им решения, выбор должностного лица без каких-либо посредников и последующего или предварительного утверждения или согласования этого решения.

Представительная демократия означает делегирование части принадлежащих народу властных полномочий формируемым им органам публичной власти. Речь идет именно о тех органах публичной власти, действующих на профессиональной основе, о которых шла речь выше (см. комментарий к ч. 1 настоящей статьи). Термин "публичный" означает всю совокупность органов государственной власти и местного самоуправления, поскольку последние не входят систему органов государственной власти (см. комментарий к ст. 12).

Систему публичной власти условно можно разделить на три группы органов, различающихся по способам их формирования. Первую группу образуют органы, непосредственно избираемые народом (населением): Президент Российской Федерации, Государственная Дума, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации, местные представительные органы власти и главы муниципальных образований и муниципальные судьи (там, где избрание этих органов населением непосредственно предусмотрено законами субъектов Федерации).

Во вторую группу входят органы, опосредованно формируемые избирателями, т.е. когда их воля осуществляется через избранных ими представителей. К ним относятся: Совет Федерации,



Счетная палата, Уполномоченный по правам человека, Главы субъектов Федерации, органы местного самоуправления, избираемые выборными коллегиальными представительными муниципальными советами.

В третью группу входят единолично (коллегиально) назначаемые органы, формируемые выборными (непосредственно или опосредовано) органами публичной власти: судьи Конституционного, Верховного и Высшего Арбитражного Судов, судьи остальных федеральных судов, Председатель Правительства Российской Федерации, министры Российской Федерации, Судьи Конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, главы правительства (администрации) субъектов Российской Федерации, главы муниципальных администраций и некоторые другие.

Строго говоря, в демократическом государстве все органы государственной власти, как выборные, так и назначаемые, зависят от воли избирателей. Ни один здравомыслящий выборный политик не назначит (не представит к избранию) на должность человека, который не соответствовал бы той предвыборной платформе, с которой выступило данное выборное лицо (организация). Другое дело, что в коллегиальных выборных органах публичной власти, как правило, существует политическое большинство и меньшинство (оппозиция). В силу названных причин кандидаты от оппозиции зачастую не проходят на выборные (назначаемые) должности.

Вообще, необходимо иметь в виду, что демократия даже в самой свободной стране имеет свои пределы, определяемые национально-историческими традициями, уровнем законодательного регулирования и, самое важное, уровнем политического сознания и активности граждан. Очевидно, что все изъяны демократических процессов в современной России объясняются прежде всего недостаточностью последнего.

3. К формам непосредственной демократии относятся: выборы, референдум, собрания, митинги, уличные шествия, демонстрации, отзыв выборных лиц по инициативе избирателей, обращения, политические забастовки, сходы граждан по месту жительства и другие акции. Их эффективность зависит от уровня политической активности граждан, адекватности правового регулирования и способности власти на ответную реакцию. Тем не менее Конституция относит из этого перечня к числу высших форм непосредственной демократии выборы и референдум. К тому есть ряд оснований. Во-первых, это наиболее "древние" из всех форм непосредственной демократии, история применения которых насчитывает несколько тысячелетий. В силу этого они относятся к числу атрибутивных форм непосредственной демократии и с той или иной степенью эффективности применяются и в демократических, и в маскирующихся под демократические авторитарных режимах. Во-вторых, это, действительно, наиболее эффективные формы непосредственной демократии. Суть их состоит в следующем.

Выборы - способ делегирования в высшие органы публичной власти соответствующего уровня представителей данной части избирательного корпуса, называемой электоратом<sup>(12)</sup>. Характерными признаками выборов является их периодическое проведение и сменяемость выборных лиц. Выборы в Российской Федерации осуществляются на основе традиционных принципов - всеобщего равного прямого избирательного права при тайном голосовании (см. комментарий к ст. 81). При этом в действующей Конституции впервые сформулирован новый для отечественной избирательной системы принцип свободных выборов. На протяжении всей истории нашего государства выборы были несвободными, т.е. избиратели не имели юридической возможности в полной мере реализовать свой выбор.

Свободные выборы - это, прежде всего, право избирателя выбрать форму поведения: явиться или не явиться на избирательный участок. Неявка на избирательный участок, называемая абсентеизм (от лат. absent), применительно к России означает, на наш взгляд, не уклонение от участия в избирательной кампании, а форму реагирования отечественного избирателя на отсутствие в списке претендентов устраивающего его кандидата. В известной мере это протестное голосование, в ряде случаев более эффективное, чем голосование против всех.

При явке на избирательный участок гражданин имеет право проголосовать за любого из выдвинутых кандидатов (список кандидатов) или против всех, опустить или не опустить бюллетень в урну для голосования. Закон или какое-либо лицо, находящееся на избирательном участке или за его пределами, не вправе каким-либо образом навязывать избирателю форму его волеизъявления.

Референдум, при внешней схожести с выборами, имеет ряд существенных отличий. Это решение, принимаемое гражданами непосредственно в форме, установленной законом, не нуждающееся в каком-либо утверждении и имеющее высшую юридическую силу, по сравнению с иными нормативно-правовыми актами, принятыми органами публичной власти того же уровня.

В самом общем виде референдумы по способам реализации их решений делятся на императивные и консультативные. Единственным императивным референдумом, проведенным после восстановления суверенитета России в 1990 г., на федеральном уровне был референдум по настоящей Конституции. Все остальные носили консультативный характер, т.е. на основании принятого гражданами решения, конкретный нормативно-правовой акт принимался полномочными органами публичной власти.

4. Следует заметить, что для Конституции не характерно издание запрещающих норм. Комментируемая часть ст. 3 - редкое исключение. В данном случае она выступает гарантией существования народовластия в стране. Смысл ее сводится к подтверждению исключительности народа как источника власти. Термин "никто" имеет абсолютного характера. Даже выборные органы государственной власти - парламент, Президент - не вправе узурпировать власть, в том числе, путем продления собственных полномочий.

Захват власти - это нелегитимное (незаконное) овладение властью лицом (органом), не обладающим никакими законными властными полномочиями.

Присвоение властных полномочий - это подмена одного органа власти другим, Например, роспуск парламента и исполнение его полномочий Президентом. В известной мере появление этой нормы в Конституции России стало реакцией на события сентября - октября 1993 г. Оба деяния в соответствии с бланкетной (отсылочной) нормой данной статьи Конституции преследуются по федеральному закону. Речь идет о ст. 278 Уголовного кодекса Российской Федерации от 13 июня 1996 г. "Насильственный захват власти или насильственное удержание власти", которая содержит прямую отсылку к Конституции России и устанавливает наказание в виде лишения свободы на срок от двенадцати до двадцати лет\*(13). В этом же составе уголовно-наказуемого деяния под захватом власти понимается насильственное изменение конституционного строя, т.е. издание нормативно-правового акта, изменяющего существо комментируемой главы Конституции.

#### Статья 4

Государственный суверенитет - явление, производное от суверенитета народа (нации) и представляет собой атрибутивное свойство государственной власти. Суть его заключается в том, что народ, осознавая себя как единое целое, проживающее на определенной территории, создает механизм государства и передает ему часть принадлежащей народу суверенной власти для защиты его извне и изнутри. Учение о суверенитете разработано французским мыслителем Жаном Боденом (1530-1596) для обоснования существования монархической власти во времена династии Бурбонов в преддверии революционных преобразований этой страны, сводится к трем свойствам этой власти: верховенству, единству и неделимости. Как известно, это не спасло следующего французского монарха от гильотины, но распространило перечисленные свойства суверенитета на республиканские формы правления. Суверенитет современного государства существенно изменился и, с развитием международных отношений, в том числе экономических, созданием глобальных и региональных торговых, политических и иных систем, утратил свои абсолютные свойства. Однако в теории российского конституционного права он по-прежнему понимается как абсолютное свойство государственной власти.

Как отмечалось выше (см. комментарий к ст. 1), Конституцией Россия прямо не объявляется суверенным государством, однако комментируемая статья закрепляет основные свойства суверенной власти: верховенство, единство и неделимость.

1. Так, в ч. 1 данной статьи получает закрепление единство государственной власти, ее распространение на всю территорию страны. Это означает, что никакая часть государства, ни один ее субъект не может быть объявлен независимым, свободным от этой власти, от исполнения ее предписаний, выраженных в установленной законом форме.

В период так называемого парада суверенитетов большинство республик в составе Российской Федерации (за исключением Республики Ингушетия) приняли декларации о своем суверенитете в составе Российской Федерации, который был признан Российской Федерации в форме Федеративного Договора от 31 марта 1992 г. "О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти суверенных республик"\*(14). Аналогичный статус был закреплен и конституциями ряда республик в составе Российской Федерации. Однако вступление в силу Конституции России 1993 г. изменило юридическую конструкцию федеративных отношений. В связи с этим Конституционным Судом Российской Федерации было принято Постановление от 7 июня 2000 г. N

10-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", в котором, в частности, говорится: "Положения Федеративного договора, предусматривающие суверенитет республик и позволявшие тем самым обосновывать ограничения суверенитета Российской Федерации, ее конституционно-правового статуса и полномочий, что нашло отражение в конституциях ряда республик, не могут действовать и не подлежат применению как противоречащие Конституции Российской Федерации"\*(15).

В настоящий момент конституции всех республик в составе Российской Федерации приведены в соответствие с ч. 1 комментируемой статьи Конституции.

2. В следующей части комментируемой статьи получает закрепление такое свойство государственной власти, как верховенство. Следует заметить, что в Российской Федерации, как и в любом другом федеративном государстве, государственная власть разделена на два уровня - федеральный и региональный (см. комментарий к ст. 71-73). Поэтому Конституция России 1993 г. подробно регламентирует статус и полномочия федеральных органов государственной власти и вопросы совместного ведения России и ее субъектов (см. комментарий к ст. 5) и весьма скупое определяет самостоятельную компетенцию субъектов Федерации. Подчеркнем, что в ч. 2 комментируемой статьи речь идет о верховенстве федеральной власти, выраженной в установленной Основным законом форме - Конституции Российской Федерации и федеральных законах. Это означает, что только эти нормативно-правовые акты и изданные в их развитие подзаконные акты, не противоречащие федеральным Конституции и законам, имеют верховенство на всей территории страны. И это не лишает субъекты Федерации в пределах своей компетенции и вопросов ведения права издавать свои нормативно-правовые акты, которые в рамках указанных полномочий будут иметь верховенство на территории данного субъекта.

3. И, наконец, в последней части комментируемой статьи получает отражение такое свойство государственной власти, как неделимость. Еще раз подчеркнем: речь идет о федеральной государственной власти, осуществляемой Россией по вопросам, отнесенным к ее исключительному ведению ст. 71 настоящей Конституции (см. комментарий). Поэтому Конституция в данной части регламентирует только два важнейших качества суверенного государства - целостность и неприкосновенность.

Целостность означает сохранение территориального единства и недопустимость односторонней сецессии (от лат. *secessio*) - выхода из состава государства какой-либо его части. Дело в том, что Конституция (Основной закон) Республики Тыва, принятая 21 октября 1993 г., предусматривала право Республики на самоопределение и выход из состава Российской Федерации по результатам всенародного референдума населения республики. Правда, за такое решение должно было проголосовать не менее двух третей граждан Республики, обладающих избирательным правом\*(16). Для такого подхода были свои исторические причины. Республика Тыва имеет государственную границу с Монголией (т.е. фактическую возможность для выхода), последней была присоединена к бывшему СССР, причем на основе двустороннего договора. Однако после визита в Республику Президента России Б.Н. Ельцина, Верховный Хурал (парламент) Республики добровольно отменил норму Конституции о праве Республики выйти из состава Российской Федерации.

Хотя Конституция России не предусматривает выхода из ее состава каких-либо территорий, это не означает, что теоретически данный акт не может быть осуществлен на основе международного договора. При этом такой договор подлежит обязательной ратификации парламентом страны и должен максимально учитывать интересы России в целом и проживающего на отделяемой территории населения. Другое дело, что конституционно недопустимым считается создание сепаратистских общественных объединений, призывающих к незаконному нарушению целостности государства (см. комментарий к ст. 13).

Неприкосновенность означает защиту от внешнего вторжения на территорию страны иностранных войск и экономической экспансии. Учитывая протяженность границ Российской Федерации и то обстоятельство, что до недавнего времени это были административные, а не государственные границы (с отсутствием таможенной службы и пограничной стражи), это серьезная проблема для нашей страны. Однако процесс демаркации и делимитации границ идет полным ходом и близок к завершению. Разумеется, это не означает, что наша страна намерена отгородиться от всего мира железным занавесом. Контакты с сопредельными государствами и народами могут и должны быть, но они должны осуществляться в законной форме, не угрожающей государственному суверенитету России. При этом само учение о суверенитете нуждается в дальнейшем развитии и совершенствовании.

## Статья 5

Формирование федеративных отношений в России включает в себя несколько этапов:

1918-1922 гг. - этап автономизации в рамках суверенного государства - РСФСР;

1922-1925 гг. - этап оформления административных единиц и фактическая утрата Россией суверенитета;

1925-1990 гг. - этап увеличения числа, развития и укрупнение субъектов в рамках несuverенного государства РСФСР;

1990-1993 гг. - демократический этап "парада суверенитетов" самой Российской Федерации и республик в ее составе;

с 1993 по настоящее время - этап преодоления асимметрии в федеративном устройстве и дальнейшего укрупнения субъектов Федерации.

1. Вступление в силу Конституции России 1993 г. знаменовало собой начало нового этапа в развитии федеративных отношений - преодоления асимметрии в ее устройстве. Строго говоря, начало этому процессу было положено еще до принятия действующей Конституции заключением Федеративного договора, которым вся территория страны была превращена в совокупность субъектов Федерации, иными словами, объявление бывших административно-территориальных единиц: областей, краев, городов федерального значения - субъектами Российской Федерации. Таким образом была преодолена социальная несправедливость, когда территории, дававшие до 80% валового национального продукта страны, в которых проживало 75% ее населения, имели политических прав меньше, чем так называемые субъекты национального типа.

Однако и после подписания Договора асимметрия в федеративном устройстве России продолжала сохраняться, поскольку республики объявлялись суверенными государствами в составе Федерации, а автономии, области, края и города федерального значения приобретали по Договору несколько меньше прав, чем республики. В первой части комментируемой статьи был сделан первый шаг к исправлению этого положения: все субъекты провозглашались равноправными (подробнее см. комментарий к ч. 4 настоящей статьи). Но и в этом случае элементы неравноправия сохранялись, поскольку девять автономных округов по-прежнему входили в состав областей и краев. Процесс преодоления этого неравенства не может быть одномоментным, поэтому в Конституцию заложен механизм его постепенного решения (подробнее см. комментарий к ст. 66).

2. Новая конструкция федеративных отношений, установленная Конституцией 1993 г., потребовала определения нового статуса входящих в Российскую Федерацию субъектов. В самом общем виде он был определен в ч. 2 комментируемой статьи: республики объявлялись несuverенными государствами. Полагаем, что этот юридический нонсенс в большей степени дань истории, чем стремление придать республикам какой-то особый статус. Как справедливо отметил Конституционный Суд Российской Федерации, понятия "республика (государство) не означает - в отличие от Федеративного договора от 31 марта 1992 г. - признание государственного суверенитета этих субъектов Российской Федерации, а лишь отражает определенные особенности их конституционно-правового статуса, связанные с факторами исторического, национального и иного характера"\*(17).

К таким факторам исторического характера можно отнести и конституционно установленное право республик иметь собственную конституцию. Все остальные субъекты Федерации получили, согласно ч. 2 данной статьи, право принимать свой устав. Практика показывает, что принципиальных различий между конституцией республики и, скажем, уставом края нет. Более того, в ряде субъектов Федерации устав в соответствии с логикой конституционного строительства имеет второе название - Основной закон. Важнее другое: оба типа учредительных актов принимаются субъектами самостоятельно (см. комментарий к ст. 66), не требуют согласия или регистрации на федеральном уровне. Все субъекты Федерации в новых условиях получили право на издание собственного законодательства, чем на практике весьма активно пользуются.

Субъекты Российской Федерации обладают также правом формировать собственные органы государственной власти, иметь свой бюджет, учреждать символы государственной власти, иметь в собственности движимое и недвижимое имущество, определять государственное устройство

своей территории, осуществлять ряд других полномочий в соответствии со ст. 72 и 73 Конституции (см. комментарий).

3. В соответствии с внутренней логикой конституционного строительства, определив устройство федерации в целом и статус ее субъектов, авторы Основного закона в ч. 3 комментируемой статьи перешли к определению основных принципов федеративного устройства России, требующих отдельного пояснения.

**Принцип государственной целостности.** Как отмечалось выше (см. комментарий к ст. 4), целостность государства обеспечивается Российской Федерацией, но это - обязанность, осуществляемая "сверху", всем государством. Это обязанность всего государства перед своим народом, наделившим его частью своей суверенной власти. А в контексте ст. 5 обязанность обеспечения государственной целостности возлагается на субъекты Федерации. Они не должны совершать действия, подрывающие государственную целостность России: издавать законы и иные нормативно-правовые акты, противоречащие Конституции РФ и федеральным законам, подрывать экономическую мощь и независимость России, обязаны содействовать социально-экономическому и политическому укреплению и развитию страны. Обеспечение государственной целостности предполагает запрет сецессии, сепаратизма, центристических тенденций в развитии экономической и социальной сфер.

Разумеется, в основе существования любого демократического государства лежит добровольное согласие и подчинение. Та или иная территория входит в состав федеративного государства на правах субъекта, поскольку пребывание в этом статусе для нее с экономической, политической и социальной точек зрения более комфортно, чем существование в качестве полностью самостоятельной территории. При этом любое федеративное государство вынуждено соблюдать баланс самостоятельности и подчинения во взаимоотношениях центральной власти и субъектов Федерации. Однако это не означает, что центральная власть не вправе применить санкции против собственного субъекта, не желающего жить в мире и согласии с остальными. Поскольку Конституция 1993 г. относится к числу либеральных, то перечень этих санкций прямо в ней не указан. Однако признаки возможности федерального вмешательства в ней все же могут быть выведены аналитическим путем (см. комментарий к ст. 55, 56, 77, 78). К тому же отдельные формы этого вмешательства в виде досрочного роспуска законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации и отказ от прямого избрания Главы субъекта избирателями введены новой редакцией (от 11 декабря 2004 г.) Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"\*(18).

**Принцип единства системы государственной власти.** В современном государстве, основанном на принципе разделения властей, формируются минимум три самостоятельные ветви государственной власти: законодательная, исполнительная и судебная (см. комментарий к ст. 10).

Каждая имеет свою специфику как по содержанию деятельности, так и по порядку формирования. Органы законодательной власти всех уровней избираются населением соответствующей территории (всей страны или ее субъекта); органы исполнительной власти, поскольку образуют единую систему (см. комментарий к ст. 77), назначаются уполномоченными органами государственной власти, судебной власти - назначаются на должность Главой государства для обеспечения большей независимости от иных ветвей государственной власти. Однако, несмотря на различие функций, основной целью деятельности всех ветвей государственной власти является обеспечение и защита прав, свобод и законных интересов человека и гражданина (см. комментарий к ст. 2). В этом смысле все перечисленные ветви государственной власти образуют единую систему органов. И Россия не составляет исключения.

Однако федеративное государство - сложно устроенное образование. Одна из сложностей состоит в том, что федеральные органы власти преимущественно избираются всем населением страны, а субъекты, как государствовподобные образования, обладают значительной самостоятельностью в вопросах формирования собственных органов государственной власти. При этом их население и политическая элита при формировании этих органов руководствуются собственными, в ряде случаев местными, интересами, не всегда совпадающими с интересами государства. Особенно наглядно это проявляется при избрании Главы субъекта Федерации. Недолгая демократическая история развития России показала: на должности губернаторов субъектов или Президентов Республик иногда избирались яркие личности, завоевавшие симпатии избирателей, но имевшие минимальные знания и опыт в управлении не только гражданскими структурами, но и экономикой вообще.

Именно этим обстоятельством объясняется стремление центральной власти изменить порядок формирования Глав субъектов Федерации. Указанным выше Федеральным законом "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" введен новый порядок избрания Президентов республик в составе РФ и Губернаторов остальных субъектов Федерации. Отныне они избираются не непосредственно населением, а законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации в числе одного кандидата, рекомендованного на эту должность Президентом России. Неизбрание рекомендованного кандидата влечет за собой досрочный роспуск парламента субъекта.

Авторы настоящего комментария полагают, что такой порядок нарушает право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти (см. комментарий к ст. 3 и 32), а также противоречит смыслу ст. 77 Конституции (см. комментарий). Если федеральный центр в целях обеспечения государственной целостности России стремится повысить личные качества избираемого Главы субъекта Федерации, он должен воспользоваться правом выдвинуть своего кандидата на свободные, конкурентные выборы, но осуществлять этот выбор должны непосредственного избиратели.

**Принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.** Одним из наиболее сложных вопросов в организации государственной власти федеративного государства является оптимальное разграничение полномочий между центральной и региональной властью. Как показывает зарубежный опыт, различные государства используют разные способы деления этих полномочий, основанные на собственных национально-исторических традициях, но и в этом случае время от времени наступает необходимость их пересмотра в связи с изменившимися политическими, экономическими или иными реалиями. Россия в момент принятия Конституции 1993 г. оказалась именно в такой ситуации. Широкомасштабная реформа федеративных отношений потребовала пересмотра отношений между центром и регионами не только по форме, но и по существу.

Конституция 1993 г. впервые наряду с традиционным понятием "полномочия" использует новый для российского конституционного права термин "предметы ведения". Это более широкое понятие, означающее, на наш взгляд, перечень вопросов и направлений деятельности, относящихся к исключительному решению соответствующим уровнем публичной власти. Таким образом, Конституция в ст. 71 (см. комментарий) определяет ту группу вопросов, которые решает исключительно федеральная власть, по остаточному принципу устанавливается круг вопросов, решаемых самостоятельно каждым субъектом Российской Федерации (см. комментарий к ст. 73), и наибольшую группу составляют те вопросы, которые центральная и региональные власти решают совместно (см. комментарий к ст. 72).

Однако следует отметить, что, в отличие, скажем, от ФРГ, где эти вопросы решаются в порядке конкуренции, в России Конституция сохраняет в этой части принцип исключительности за каждым уровнем государственной власти. Иными словами, применяется принцип последовательности: сначала федеральная власть издает свой закон, а затем субъект Федерации дополняет его собственным, не противоречащим федеральному нормативно-правовым актом (см. комментарий к ст. 76).

Из принципа разграничения предметов ведения логично вытекает принцип соответствия полномочий того органа государственной власти, который реализует предметы ведения, набору и содержанию этих вопросов.

**Принцип равноправия и самоопределения народов.** Как отмечалось выше (см. комментарий к преамбуле), Россия - многонациональное государство, населенное более чем 125 нациями и народностями, различными по численности, языку, быту, верованиям, культуре, письменности и уровню социально-экономического развития. Однако, несмотря на указанные различия, Конституция предоставляет всем народам равные условия для существования и развития, запрещает дискриминацию граждан по национальному признаку (см. комментарий к ст. 19 и 26).

Равноправие не исключает самоопределения каждого народа в условиях его самобытности и национально-этнических традиций и особенностей. В этих целях Конституция устанавливает дополнительные гарантии для развития малочисленных народов России (см. комментарий к ст. 69), гарантирует развитие национальных языков (см. комментарий к ст. 26 и 68), свободу вероисповедания (см. комментарий к ст. 28) и иные формы самоопределения.

4. Часть 1 настоящей статьи устанавливает "горизонтальное" равноправие субъектов, т.е. равенство в правах между собой (см. комментарий к ч. 1 ст. 5). А в части 4 той же статьи Конституция устанавливает "вертикальное" равноправие, т.е. равенство прав и возможностей субъектов во взаимоотношениях с федеральными органами власти. Таким образом, отменяется принцип исключительности, действовавший в некоторых случаях на предшествующих этапах развития федеративных отношений. Это означает, что все субъекты Федерации обладают равными правами и обязанностями по отношению ко всем федеральным органам государственной власти.

## Статья 6

1. Гражданство - это устойчивая правовая связь человека с конкретным государством. Гражданство в России возникло в марте 1917 г., придя на смену подданству (подданство - правовая связь человека с монархом, а гражданство - с государством) после низложения монархии. Нормативно-правовые акты, регулирующие содержание этого института, в России неоднократно менялись, между ними отсутствует правовая преемственность, поэтому эта правовая связь носит ярко выраженный политический характер.

Основной закон 1993 г. впервые в отечественной истории выносит вопрос правового регулирования гражданства на конституционный уровень, к тому же включает его в раздел Основ конституционного строя. На наш взгляд, это объясняется большим значением, которое придавалось этому институту на этапе становления суверенного российского государства. Разумеется, Конституция определяет лишь отдельные основополагающие принципы этого института, на которых остановимся подробнее.

**Приобретение и прекращение гражданства.** Поскольку гражданство - это устойчивая правовая связь, однако некоторая часть населения России все же меняет его, т.е. приобретает или утрачивает российское гражданство. В советское время эта процедура не всегда была основана на законе. Например, в первые годы советской власти правом приема в российское гражданство пролетариев зарубежных государств обладали местные Советы, в период массовой эмиграции евреев в Израиль их лишали гражданства на основании секретного (ныне отмененного) Указа Президиума Верховного Совета СССР от 17 февраля 1967 г. N 818-VII "О выходе из гражданства СССР лиц, переселившихся из СССР в Израиль" (19). Некоторых деятелей культуры, иммигрировавших за рубеж, лишали гражданства персональными указами. Для того чтобы избежать возможности повторения этого позорного опыта, Конституция прямо указывает, что гражданство приобретается и прекращается только в соответствии с федеральным законом.

**Единое гражданство.** Этот принцип был закреплен Законом РСФСР от 28 ноября 1991 г. "О гражданстве РСФСР" (20), изданным за несколько дней до обретения Россией суверенитета на основании Беловежского соглашения от 9 декабря 1991 г., провозгласившего распад СССР. Означает этот принцип единство гражданства России и гражданства республик в составе Российской Федерации. Дело в том, что одним из элементов суверенной государственности республик в составе РФ было наличие у них собственного гражданства, которое приобреталось и утрачивалось одновременно с гражданством России. Действующий Федеральный закон от 31 мая 2002 г. "О гражданстве Российской Федерации" (далее - Закон о гражданстве) не содержит указания на наличие в республиках собственного гражданства, но и не запрещает им его устанавливать (21). Более того, установление гражданства республик в составе Российской Федерации, на наш взгляд, не относится к предмету федерального закона. Поэтому наличие данного принципа, закрепленного в Основах конституционного строя, не лишает республики указанного права.

Однако следует заметить, что действующий Закон о гражданстве, воспроизводя текстуально данную норму Конституции, никак не раскрывает содержание этого принципа.

**Равное гражданство.** Законодательство некоторых зарубежных государств содержит ограничения для лиц, приобретших гражданство данной страны не по рождению. Например, законодательство США позволяет гражданину страны баллотироваться в Сенат (верхнюю палату Парламента) только по истечении девяти лет после приема в гражданство США, а Президентом страны может стать только лицо, родившееся на территории США. Российский закон в этом смысле более демократичен: он делегирует всю полноту прав, свобод и обязанностей любому гражданину страны, независимо от способов приобретения гражданства.

2. Части 2 и 3 комментируемой статьи продолжают закрепление основных принципов гражданства Российской Федерации. Так, в ч. 2 говорится о равенстве прав, свобод и обязанностей

каждого гражданина. Поскольку эта норма содержится в статье Конституции, регулирующей вопросы гражданства, очевидно, речь идет о равенстве прав независимо от сроков приобретения гражданства. Российский закон исключает порядок так называемой натурализации, т.е. постепенного приобретения прав мигрантами, применяемый законодательством некоторых зарубежных государств.

Однако Основной закон подчеркивает, что он гарантирует это равенство прав своим гражданам только на территории России и только тех прав, которые установлены Конституцией России. Это означает, что, несмотря на обязанность государства защищать своих граждан за пределами своей территории, оно не может гарантировать им всей полноты прав за пределами государственной границы, поскольку там действуют законы других государств.

3. Выше уже говорилось о лишении гражданства, присущем советскому периоду истории нашего государства. Закон РСФСР от 28 ноября 1991 г. "О гражданстве РСФСР" и действующий Закон о гражданстве в соответствии с демократическими традициями, присущими большинству государств мира, исключают подобный способ прекращения гражданства России, зато исходят из права любого человека самостоятельно и свободно решить вопрос своего гражданства. Речь идет о свободном праве гражданина решать, быть ли ему гражданином России или другого государства либо вообще остаться лицом без гражданства.

## Статья 7

1. Характеристика Российской Федерации как социального государства - одна из новелл Конституции 1993 г., означающая коренной поворот российского конституционного строительства к созданию современного, экономически развитого, демократического правового государства. В.А. Четвернин определяет принцип социальной государственности как способ перераспределения национального дохода в интересах общества в целом, в частности в пользу социально слабых\*(22). Поддерживая в целом данное определение, отметим, что Конституция трактует это понятие гораздо шире: цель социального государства, по мысли авторов, - обеспечение достойной жизни и свободного развития человека. Рассмотрим подробнее эти категории.

Достойная жизнь, в отличие от человеческого достоинства (см. комментарий к ст. 21), - это публичная категория, характеризующая уровень и качество жизни в конкретном государстве. Разумеется, в сознании каждого индивидуума формируется свое представление о достойном лично его уровне и качестве жизни, основанном на его собственных возможностях, уровне притязаний, образовании и культуре. А достойная жизнь в конституционно-правовом смысле - это тот минимальный стандарт, который государство, провозгласившее себя социальным, обязано обеспечить каждому своему гражданину. При этом социальное государство существенно отличается от государства социалистического, особенностью которого было участие в тотальном распределении всех материальных благ в обществе. Постулат коммунистического общества "от каждого по способностям, каждому - по потребностям" разбился о низкую производительность труда, порожденную системой всеобщей уравниловки, присущей социалистическому государству.

Реализация принципа социального государства основана на том, что большинство граждан данного общества вполне в состоянии самостоятельно обеспечить себе достойный уровень жизни, существенно отличающийся от того минимума, который устанавливает для своих граждан государство. Основой этого является свобода экономической деятельности (см. комментарий к ст. 8), предпринимательская деятельность (см. комментарий к ст. 34), свобода различных видов творческой деятельности (см. комментарий к ст. 44) и другие виды деятельности, развивающиеся и поддерживаемые государством в современном, экономически развитом демократическом обществе.

Очевидно, что даже самая свободная рыночная экономика не может существовать без участия в ее развитии государства. Не случайно в ч. 1 комментируемой статьи речь идет о политике государства, направленной на создание указанных условий. В правовом государстве с рыночной экономикой такая политика выражается в издании законов, обеспечивающих поддержку свободного развития рыночных отношений и создающих адекватную им налоговую систему.

Свободное развитие человека - это атрибутивное качество любого человеческого существа, живущего в современном обществе, создающем условия для самостоятельного выбора каждым типа поведения, профессии, образа жизни, личных и социальных притязаний, отвечающих его собственным представлениям о себе и окружающем его мире. Единственным ограничением свободы этого выбора выступают права, свободы и законные интересы других людей (см. комментарий к ст. 17) и публичные интересы общества и государства (см. комментарий к ст.



55). Экономической основой этой свободы выступает частная собственность (см. комментарий к ст. 8), служащая основным средством удовлетворения материальных и нематериальных потребностей человека.

2. Часть вторая комментируемой статьи определяет те категории населения страны, которые не в состоянии самостоятельно, за счет свободного использования своих способностей и имущества (см. комментарий к ст. 34) обеспечивать себе достойный уровень жизни. Такие группы принято именовать социально незащищенными слоями населения. При этом в назывном порядке прямо упомянуты лишь две группы таких людей - инвалиды и пожилые граждане. Это связано с тем, что их социальная незащищенность очевидна. Для обеспечения достойного уровня жизни таких граждан государство, как следует из текста комментируемой статьи, развивает систему социальных служб, устанавливает государственные пенсии, пособия (см. комментарий к ст. 39), определяет иные гарантии социальной защиты. Как видно из текста статьи, перечень средств обеспечения достойного уровня жизни для этой и других категорий социально незащищенных граждан открыт. Это объясняется тем, что в процессе развития общества возникает потребность в расширении социальных гарантий и введении новых форм их обеспечения.

Остальные категории рассматриваемой части населения выводятся из смысла ч. 2 ст. 7 аналитическим путем. Это объясняется тем, что представители этих групп населения не обязательно могут подпадать под категорию социально незащищенных граждан. Попытаемся это доказать на примерах.

В этой части статьи речь идет об охране труда. По мнению авторов комментария, имеется в виду не труд вообще, а работа по найму. Наемные работники в соответствии со ст. 37 Конституции нуждаются в большем наборе средств социальной защиты, чем лица, занимающиеся предпринимательской деятельностью (см. комментарий к ст. 37). Очевидно, что работодатель и наемный работник находятся в заведомо неравных отношениях друг к другу и по этой причине последний устанавливает больший набор юридических гарантий. К их числу можно отнести обязанность государства устанавливать гарантированный минимальный размер оплаты труда, который с 1 января 2009 г. составляет 4330 руб. в месяц\*(23).

Помимо охраны труда, в этой части статьи гарантируется охрана здоровья людей. Это вполне прагматический подход: дешевле обеспечить пропаганду здорового образа жизни, развитие физкультуры и спорта и профилактику профессиональных и иных заболеваний, чем создавать для того же числа людей систему лечебных учреждений (см. комментарий к ст. 41).

Далее в части второй ст. 7 речь идет об обеспечении государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства. Помимо демографической проблемы, тесно связанной с развитием социального государства в России (чем больше работающих, тем меньше налоговая нагрузка на каждого, тем выше общий экономический уровень жизни в стране), есть и другая: очевидно, что рождение ребенка, тем более в так называемой неполной семье, резко снижает уровень жизни этой семьи и ее члены рискуют попасть в категорию социально незащищенных слоев населения. Вытекающие из Послания Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации 2006 г. меры направлены на преодоление негативных последствий этой ситуации\*(24), однако между конституционными гарантиями и реальной ситуацией в стране лежит значительная пропасть, порожденная, в числе прочего, несовершенством отраслевого законодательства, направленного на реализацию в стране принципа социальной государственности.

Необходимо также отметить, что принципы социальной государственности получают реализацию в конкретных статьях Конституции, закрепляющих ряд субъективных социально-экономических прав и свобод: на труд (ст. 37), на семейную жизнь (ст. 38), социальное обеспечение (ст. 39), на жилище (ст. 40), на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41), на образование (ст. 43). В реализации перечисленных прав граждан в той или иной мере участвует государство (см. комментарий к перечисленным статьям). Однако неудовлетворительное фактическое состояние этой деятельности во всех областях социальных отношений не позволяет утверждать, что в России существует социальное государство. Государство для решения этой проблемы пошло по пути реализации Федеральных целевых программ, таких, как "Жилье", "Образование", "Дети России"\*(25), постоянного увеличения объема потребительской корзины\*(26) и подобных им мер. Это позволяет, конечно, надеяться на то, что в отдаленном будущем норма-цель, закрепленная в комментируемой статье Конституции, превратится в реальную характеристику российской государственности. Однако вряд ли уровень жизни в нашей стране сравняется с уровнем жизни развитых государств, входящих в семерку наиболее развитых государств мира.

Основная проблема, как представляется, состоит в том, что российское государство в соответствии со сложившейся национально-исторической традицией берет на себя всю полноту регулирования социальных отношений в рассматриваемой области. В то время как его задача состоит в другом - создать условия для развития социально ориентированной рыночной экономики. В нашей стране сложилась парадоксальная ситуация: рыночная экономика (см. комментарий к ст. 8, 9, 34-36) и социальное государство существуют независимо друг от друга, в то время как это должно быть единое целое, связанное гибкой системой налогообложения, о чем шла речь выше, при характеристике социальной государственности. В значительной степени причина состоит в неудовлетворительном конституционно-правовом регулировании рассматриваемых отношений. Большинство граждан страны должны получать социальные блага не в результате реализации целевых программ, а как плоды собственного труда, на благо себя и общества в целом. Решением данной проблемы на конституционном уровне было бы внесение в текст Основного закона дополнительной главы "Гражданское общество", увязывающей в единое целое все перечисленные выше отношения.

## Статья 8

1. Часть первая комментируемой статьи обусловлена федеративным характером России. Наряду с определенной самостоятельностью субъектов Федерации федеративное государство должно обеспечивать единство экономического пространства (единство рынка). Оно является одним из главных элементов обеспечения целостности государства такого типа, поскольку экономические связи между отдельными регионами - наиболее прочные связующие элементы.

Кроме того, создание отдельных региональных рынков, изолированных от федерального, чревато экономическими потерями всех участников. Случаи экономического сепаратизма уже были в практике СССР и Российской Федерации, следствием чего стало принятие Указа Президента РСФСР от 12 декабря 1991 г. "О едином экономическом пространстве РСФСР"<sup>(27)</sup>, а впоследствии и закрепление данного принципа в Конституции РФ.

Для обеспечения единства экономического пространства Конституция РФ относит к исключительному ведению Российской Федерации установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежную эмиссию, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки (п. "ж" ст. 71 Конституции РФ).

Принцип единства экономического пространства обуславливает также обеспечение единой финансовой политики, включающей в себя единую налоговую политику, единство налоговой системы, равное налоговое бремя и установление налоговых изъятий только на основании закона<sup>(28)</sup>.

Кроме того, ст. 74 Конституции РФ гласит, что на территории Российской Федерации не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств (ч. 1), а ограничения перемещения товаров и услуг могут вводиться в соответствии с федеральным законом, если это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей (ч. 2).

Принцип свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств развивает принцип единства экономического пространства и реализуется с помощью запрета для федеральных и региональных властей принимать решения, препятствующие свободному движению товаров, услуг и капиталов, а также установления единства стандартов, метрической системы, статистики, бухгалтерского учета, денежно-кредитной системы.

Помимо единства экономического пространства, в федеративном государстве гарантии, установленные частью первой комментируемой статьи, призваны обеспечивать свободное развитие рыночной экономики на всей территории России. Исходя из этого, Конституция РФ предусмотрела принципы поддержки конкуренции и свободы экономической деятельности.

В соответствии с законодательством РФ конкуренция - это соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на товарном рынке. В свою очередь, монополистическая деятельность - это злоупотребление хозяйствующим субъектом, группой лиц своим доминирующим положением, соглашения или согласованные действия, запрещенные антимонопольным законодательством, а

также иные действия (бездействие), признанные в соответствии с федеральными законами монополистической деятельностью\*(29).

Конкуренция между субъектами экономической деятельности стимулирует развитие экономики, появление новых технологий, востребованность производимых товаров, работ и услуг как на локальном (внутри данного государства), так и на глобальном (международном) рынке.

В условиях рыночной экономики поддержка конкуренции и недопущение монополистической деятельности является важнейшей функцией государства, призванной обеспечить эффективное функционирование рынка. Свободная конкуренция - самое необходимое условие свободы экономической деятельности. Антимонопольное законодательство начало формироваться в экономически развитых странах в середине XIX в. Законодательство России в сфере защиты конкуренции лишь формируется. В настоящее время в России действует Федеральный закон от 26 июля 2006 г. N 135-ФЗ "О защите конкуренции".

Свобода экономической деятельности может рассматриваться в нескольких аспектах. Прежде всего, это свобода выбора вида экономической деятельности, в частности определение для каждого человека быть ли ему предпринимателем, наемным работником или вообще не заниматься никакой экономической деятельностью. Когда принято решение об осуществлении предпринимательской деятельности, свобода экономической деятельности проявляется в свободе выбора формы такой деятельности (индивидуально или совместно с иными лицами путем создания юридического лица) и сферы, в которой будет вестись предпринимательская деятельность.

Кроме того, свобода экономической деятельности может проявляться как свобода приобретения, владения и распоряжения объектами гражданских прав, свобода договора и т.д.

Отметим, что Конституция РФ широко использует термин "экономическая деятельность", не раскрывая при этом его содержания. Перечень видов экономической деятельности устанавливается Общероссийским классификатором видов экономической деятельности (ОКВЭД)\*(30). При этом в классификаторе отмечается, что экономическая деятельность имеет место тогда, когда ресурсы (оборудование, рабочая сила, технологии, сырье, материалы, энергия, информационные ресурсы) объединяются в производственный процесс, имеющий целью производство продукции (выполнение работ, оказание услуг). Экономическая деятельность характеризуется затратами на производство, процессом производства и выпуском продукции (выполнением работ, оказанием услуг). Иными словами, экономическая деятельность - это деятельность по созданию общественно полезного продукта.

Вместе с тем следует иметь в виду, что свобода экономической деятельности не абсолютна. Она может быть ограничена федеральным законом в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ). Так, например, ограничениями свободы экономической деятельности является государственная регистрация субъектов предпринимательской деятельности и лицензирование.

Перечисленные принципы развиваются и дополняются в актах Конституционного Суда России и в действующем законодательстве РФ. Например, выделяются принципы справедливости, стабильности гражданского оборота, добросовестности, баланса частных и публичных интересов.

2. Конституция РФ среди всех элементов экономической системы выделяет институт собственности. Это связано с тем, что именно отношения собственности составляют фундамент любой экономической системы и во многом определяют особенности ее функционирования в конкретном государстве. Право собственности как субъективное право является первым и основным из вещных прав, определяющих отношение человека к вещам и отношения людей по поводу вещей.

В конце 80-х - начале 90-х гг. XX в. Российская Федерация осуществила кардинальную смену экономической системы. От командно-административной экономики Россия перешла к построению рыночной экономики. Несмотря на то что приверженность авторов Конституции РФ к идее рыночной экономики не нашла прямого отражения в Основном законе, в отличие, например, от проекта Конституции РФ, подготовленного Конституционной комиссией Съезда народных депутатов РФ\*(31), в ее тексте закреплены основные принципы, определяющие реализацию именно этого типа экономической системы и невозможность возврата к ранее существовавшему типу командно-административной экономики.

Среди факторов, отличающих рыночный тип экономики от командно-административного, можно назвать многообразие форм собственности. Примечательно, что Конституция России в комментируемой статье не только провозгласила признание существования различных форм собственности, но и гарантировала их равную защиту.

Вместе с тем очевидно, что различные формы собственности не могут быть равны между собой. В частности, существуют такие виды имущества, которые могут находиться только в государственной или муниципальной собственности. Различны также способы приобретения и прекращения права собственности для различных субъектов. Исходя из этого, Конституция РФ говорит не о равенстве, а о "признании и защите равным образом" всех форм собственности.

Признание государством существования множества форм собственности означает, что все они имеют равные основания для существования в данной экономической системе. Таким образом, придание одной из форм собственности приоритета по отношению к иным будет противоречить ст. 8 Конституции РФ.

Принцип равной защиты всех форм собственности проявляется в том, что для всех форм собственности установлен одинаковый правовой режим, а все особенности приобретения и прекращения права собственности на имущество, владения, пользования и распоряжения им в зависимости от того, находится имущество в собственности гражданина или юридического лица, в собственности Российской Федерации, ее субъекта или муниципального образования, могут устанавливаться лишь законом.

Основной, доминирующей формой собственности в рыночной экономике является частная (что подчеркивается тем, что в Конституции РФ она указана первой в перечне форм собственности).

Частная собственность - собственность граждан и юридических лиц. В частной собственности может находиться любое имущество, за исключением отдельных видов имущества, которое в соответствии с законом не может принадлежать этим субъектам. Частная собственность - основа экономической системы. В зависимости от модификации рыночной экономической системы конкретного государства частная собственность занимает до 90-95% в общей структуре собственности.

Тем не менее в любом государстве существует определенная часть имущества, принадлежащая публичным образованиям. К таким образованиям относятся в Российской Федерации сама Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования. Поскольку органы государственной власти отделены от органов местного самоуправления (ст. 12 Конституции РФ), то и государственная собственность отлична от муниципальной.

Как можно понять из названия, субъектом государственной собственности, собственником, выступает государство. При этом под государством в комментируемой норме понимается не только сама Российская Федерация, но и ее субъекты.

Таким образом, государственной собственностью в Российской Федерации является имущество, принадлежащее на праве собственности Российской Федерации (федеральная собственность) и ее субъектам - республикам, краям, областям, городам федерального значения, автономной области, автономным округам (собственность субъекта РФ).

Последняя прямо названная в Конституции РФ форма собственности, муниципальная, означает имущество, принадлежащее на праве собственности муниципальным образованиям.

От имени органов государственной власти Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований правомочия собственника осуществляют соответственно органы государственной власти и местного самоуправления.

Государственная и муниципальная собственность могут быть объединены понятием "публичная собственность", используемым в законодательстве ряда зарубежных государств, однако ни Конституция РФ, ни текущее законодательство такого термина не содержат. Если частная собственность - это принадлежность имущества конкретным физическим или юридическим лицам, то публичная собственность предполагает принадлежность имущества всем гражданам, составляющим государство или всем постоянным жителям поселения, составляющего муниципальное образование.

Примечательно, что Конституция России оставляет перечень форм права собственности открытым. Таким образом, допускается возможность существования иных форм, например смешанной собственности публичного образования и юридического лица. В частности, среди

"иных" форм собственности заслуживает упоминания акционерная собственность, собственность общественных объединений, церковная и казачья собственность. Установление открытого перечня форм собственности представляется обоснованным, поскольку экономическая система России находится в стадии становления, а следовательно, законодательство России должно содержать резервы для развития и не ограничивать экономику там, где это не оправданно с точки зрения ее развития и роста. Смысл конституционного регулирования в условиях становления рыночной экономики, очевидно, должен сводиться к закреплению плюрализма форм собственности, их равноправия и законодательных гарантий прав собственника.

Вместе с тем реальное положение форм собственности в экономике России далеко от идеальной конструкции, предусмотренной Конституцией РФ. На разных этапах развития экономики России государство как стремилось к расширению частного сектора, так и пересматривало свою политику в пользу создания крупных государственных корпораций. При этом защита частной собственности посредством конституционных норм существенно затруднена в силу отсутствия в Конституции РФ реальных механизмов защиты закрепленных в ней экономических ценностей и взглядов.

## Статья 9

1. Часть первая комментируемой статьи призвана подчеркнуть значение природных ресурсов как достояния всего общества. К природным ресурсам традиционно относят землю, недра, леса, воды, воздушное пространство, растительный и животный мир.

Особое выделение в Конституции РФ природных ресурсов имеет свои экономические и исторические причины. Что касается причин экономического характера, то, в отличие от большинства иных предметов материального мира, природные ресурсы не созданы трудом человека, а потому возможность нахождения их в собственности конкретных лиц всегда подвергалась сомнению. Одновременно трудно переоценить значение этих ресурсов для экономики. Все они являются ограниченными ресурсами (их количество конечно), и большинство из них потребляемы, а следовательно, невозобновляемы. Следовательно, поскольку природные ресурсы являются исчерпаемыми, при эксплуатации их месторождений должны быть учтены интересы будущих поколений. Режим эксплуатации не должен наносить непоправимый вред ни самим природным ресурсам, ни территории, на которой они расположены.

Отметим также, что на протяжении второй половины XX в. и в настоящее время добыча и экспорт природных ресурсов, в частности нефти и газа, является основным средством наполнения российского бюджета. При этом данные природные ресурсы распределены по территории России крайне неравномерно, например, 80% российского газа добывается в Ямало-Ненецком автономном округе, а 60% российской нефти - в Ханты-Мансийском автономном округе.

Что же касается земли как природного ресурса, то ее выделение в Конституции РФ среди иных природных ресурсов связано с тем, что вопрос о собственности на землю на протяжении длительного времени был одним из самых сложных в общественно-политической жизни России. До конца он не разрешен и сейчас.

Норма ч. 1 комментируемой статьи сформулирована таким образом, что может толковаться по-разному. Так, В.В. Гребенников обоснованно отмечает декларативность и неоднозначность понимания данной нормы<sup>(32)</sup>. Прежде всего, неясны вытекающие из нее особенности использования природных ресурсов и распоряжения ими. Кроме того, в части первой комментируемой статьи Конституция РФ говорит о народах, проживающих на определенной территории, а не о населении определенной территории. Поскольку в России крайне мало однопациональных территорий, то такая формулировка конституционной нормы не может быть признана удачной для того, чтобы истолковать смысл данной нормы.

Заметим, что по сравнению с предшествующим законодательством норма части первой комментируемой статьи Конституции РФ несколько изменилась, при этом принципиально изменился ее смысл. Согласно положениям п. 3 ст. III Федеративного договора - Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти суверенных республик в составе Российской Федерации<sup>(33)</sup>, земля и ее недра, воды, растительный и животный мир являются достоянием (собственностью) народов, проживающих на территории соответствующих республик. В силу этого некоторые республики длительное время сохраняли в своих конституциях нормы о праве собственности на природные ресурсы, несмотря на то, что подобные положения не нашли отражения в действующей Конституции РФ 1993 г.

Для разрешения ситуации потребовалось вмешательство Конституционного Суда РФ, который высказал следующую позицию.

Из конституционных норм следует, что народам, проживающим на территории того или иного субъекта Российской Федерации, должны быть гарантированы охрана и использование земли и других природных ресурсов как основы их жизни и деятельности, т.е. как естественного богатства, ценности (достояния) всенародного значения. Однако это не может означать, что право собственности на природные ресурсы принадлежит субъектам Российской Федерации. Конституция Российской Федерации не предопределяет обязательной передачи всех природных ресурсов в собственность субъектов Российской Федерации и не предоставляет им полномочий по разграничению собственности на эти ресурсы\*(34).

Комментарий к норме части первой ст. 9 Конституционный Суд России дал также в Постановлении от 9 января 1998 г. по делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации\*(35), где указал, что лесной фонд, ввиду его жизненно важной многофункциональной роли и значимости для общества в целом, необходимости обеспечения устойчивого развития и рационального использования этого природного ресурса в интересах Российской Федерации и ее субъектов, представляет собой публичное достояние многонационального народа России, является федеральной собственностью особого рода и имеет специальный правовой режим.

Развивая правовую позицию Конституционного Суда РФ, следовало бы признать, что в отношении природных ресурсов как публичного достояния субъектом права собственности должен выступать весь народ, а не конкретное местное сообщество, на чьей территории расположены природные ресурсы. Провозглашение природных ресурсов основой жизни и деятельности народов (населения) предполагает повышенную роль государства, поскольку именно государство выражает интересы населения в целом. Иными словами, природные ресурсы в таком толковании должны находиться исключительно в государственной собственности. Заметим, однако, что формулировка конституционной нормы предполагает, что земля и другие природные ресурсы "используются и охраняются", что не означает исключительной государственной собственности на них. Этот вывод подтверждается и частью второй комментируемой статьи. Следует отметить, что использование и охрана природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов обязательно предполагает наличие определенных ограничений прав собственника, направленных на наиболее рациональное использование потребляемых ресурсов с соблюдением интересов всего общества, что может выражаться, например, в повышенных налогах на использование природных ресурсов, возложении на собственника обязанностей по охране природных ресурсов и их сохранению и восстановлению, если это возможно. Однако исключительная государственная собственность на природные ресурсы непосредственно из норм Конституции РФ не вытекает.

Таким образом, норма части первой комментируемой статьи должна трактоваться как обязанность органов власти Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований, физических и юридических лиц по рациональному и эффективному использованию земли и других природных ресурсов, их охране от нерационального использования, порчи, заражения, восстановлению и улучшению возобновляемых природных ресурсов и экономному расходованию невозобновляемых. Все это должно осуществляться в интересах каждого землевладельца и природопользователя, а также многонационального народа России и каждого из входящих в его состав народов, с учетом обеспечения прав будущих поколений. При этом в определенных законом случаях необходимы некоторые ограничения прав и свобод собственников и иных лиц по использованию земли и других природных ресурсов требованиями их эффективного и рационального использования, охраны, всеобщими (социальными, экономическими, экологическими, градостроительными, технологическими и др.) интересами, правами других лиц, потребностями защиты основ конституционного строя, нравственности и здоровья населения \*(36).

Обеспечение рационального и эффективного использования, а также охраны земли и других природных ресурсов предполагает осуществление всеми субъектами соответствующих мероприятий в данной сфере, а органами государственной власти - контроля над указанной деятельностью.

2. Конституция РФ отдельно выделяет такой объект права собственности, как земля и иные природные ресурсы. Фактически ч. 2 комментируемой статьи является специальной нормой по отношению к ч. 2 ст. 8 Конституции РФ.

Вопрос о собственности на природные ресурсы довольно сложен. Ранее они провозглашались исключительной собственностью государства. Ряд этих объектов (например,

воздух) вообще не могут выступать объектом права собственности в силу своих физических особенностей.

Норма части второй комментируемой статьи сформулирована таким образом, что, с одной стороны, в ней провозглашена возможность нахождения природных ресурсов в любой форме собственности, а с другой - формулировка "могут находиться", как отметил Конституционный Суд РФ, означает, что, допуская возможность нахождения природных ресурсов в различных формах собственности, Конституция Российской Федерации не обязывает к тому, чтобы все природные ресурсы находились в этих различных формах собственности\*(37).

Согласно положениям действующего законодательства России большинство природных ресурсов находится в государственной собственности.

В соответствии с Законом РФ от 21 февраля 1992 г. N 2395-1 "О недрах" (в ред. от 18 июля 2008 г.) недра в границах территории Российской Федерации, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью. Вопросы владения, пользования и распоряжения недрами находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

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

Добытые из недр полезные ископаемые и иные ресурсы по условиям лицензии могут находиться в федеральной государственной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной, частной и в иных формах собственности\*(38).

Согласно Водному кодексу РФ от 3 июня 2006 г. N 74-ФЗ, водные объекты находятся в собственности Российской Федерации (федеральной собственности), за исключением прудов, обводненных карьеров, расположенных в границах земельного участка, принадлежащего на праве собственности субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию, физическому лицу, юридическому лицу\*(39). Такие водные объекты принадлежат собственнику земельного участка. Все иные водные объекты не являются объектами гражданских прав.

Лесной кодекс Российской Федерации от 29 января 1997 г. N 22-ФЗ предусматривает, что лесной фонд и расположенные на землях обороны леса находятся в федеральной собственности. Древесно-кустарниковая растительность, расположенная на земельном участке, находящемся в собственности гражданина или юридического лица, принадлежит ему на праве собственности, если иное не установлено федеральным законом\*(40).

Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. "О животном мире"\*(41) исходит из того, что животный мир (совокупность живых организмов всех видов диких животных, постоянно или временно населяющих территорию Российской Федерации и находящихся в состоянии естественной свободы, а также относящихся к природным ресурсам континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации) в пределах территории Российской Федерации является государственной собственностью (Российской Федерации или ее субъектов).

Объекты животного мира, изъятые из среды обитания в установленном порядке, могут находиться в частной, государственной, муниципальной или иных формах собственности.

Таким образом, из действующего законодательства следует, что природные ресурсы находятся в государственной собственности, преимущественно федеральной, либо в собственности Федерации и ее субъектов.

Эта позиция законодателя наиболее полно соответствует части первой комментируемой статьи в предложенной Конституционным Судом России трактовке. При этом в последние годы наблюдается тенденция к передаче данных объектов в исключительную федеральную собственность.

Единственным исключением является земля. Земельный кодекс РФ от 25 октября 2001 г. N 136-ФЗ предусматривает государственную, муниципальную и частную собственность на землю\*(42). Несмотря на некоторые ограничения в части оборота отдельных категорий земельных участков, по отношению к собственности на землю представлены все формы собственности.

Конституция 1993 г. впервые за всю историю российского государства закрепила и реализовала на практике учение о разделении властей, основу которого заложил в середине XVIII в. французский просветитель Шарл Луи Монтескье (1689-1755). В России это учение не получило должного признания: до Октябрьской революции по причине господства абсолютной монархии, а при Советской власти это учение было объявлено, как отмечалось выше (см. комментарий к ст. 1), буржуазным. В короткий период пребывания у власти Временного правительства была предпринята попытка воспользоваться этим учением для конституирования новой системы организации государственной власти, однако этим планам не суждено было сбыться: Учредительное собрание в январе 1918 г. отвергло проект конституции, разработанный Временным правительством, о построении в России федеративной парламентской республики.

Суть теории Ш.Л. Монтескье состоит в том, что на смену абсолютной монархии, при которой вся власть безраздельно принадлежит главе государства, приходит новая форма ее организации. В руках монарха (в современных государствах - правительства) сохраняется только исполнительная власть, основной смысл деятельности которой сводится к исполнению законов, принятых парламентом. Некогда абсолютная, власть монарха подлжит ограничению волей органов законодательной власти, поскольку она исходит от народа, в той или иной мере участвующего в формировании представительного органа государственной власти - парламента. Если данная конструкция получает конституционное закрепление, то власть парламента оказывается в большинстве случаев выше власти монарха (президента), возглавляющего исполнительную власть, поскольку закон юридически всегда выше любого подзаконного акта, направленного на его исполнение, а конституция не дает исполнительной власти выйти за рамки ее полномочий. К тому же закон, принятый парламентом, так или иначе выражает волю народа, сформировавшего парламент.

Тем не менее конфликты между первыми двумя ветвями власти время от времени возникают и для их разрешения создаются, по образному выражению Ш.Л. Монтескье, коллегии, состоящие из адвокатов и судей. Сам Ш.Л. Монтескье не выделял из этих коллегий самостоятельной ветви государственной власти, однако развитие системы государственной власти привело к формированию этой ветви власти, смысл деятельности которой сводится к трем полномочиям: разрешение конфликтов между органами, образующими первые две ветви государственной власти, установление истины в юридическом смысле этого слова и разрешение споров о праве, наказание виновных лиц и восстановление нарушенного права.

Практический смысл учения о разделении властей состоит в специализации сотрудников того или иного органа на выполнении привычных для них операций. В этом отношении, разделенная на ветви, государственная власть напоминает конвейер, где каждый рабочий выполняет одну простейшую операцию, доведенную до автоматизма. Очевидно, он менее квалифицирован, чем мастер ремесленной мастерской, но именно применение конвейера в фабричной организации производства позволило существенно повысить производительность труда и вытеснить с рынка продукцию ремесленных мастерских. Возвращаясь к проблеме организации государственной власти, отметим, что управление современным государством по сравнению с XVIII в. усложнилось в десятки раз и не может осуществляться без учета принципа разделения властей. Однако основная цель его реализации осталась прежней: независимость каждой из ветвей государственной власти и невмешательство одной ветви власти в дела и решения, принимаемые другой. Что и восприняла действующая российская Конституция в виде нормы о самостоятельности каждой из ветвей государственной власти.

Следует заметить, что Ш.Л. Монтескье в оригинале своей работы "О духе законов" (1748 г.) писал не о разделении властей, а об их обособлении (*isolation*). Неудачный перевод с французского - причина формирования в российской правовой науке устойчивого афоризма о разделении властей. На самом деле, как отмечалось выше (см. комментарий к ст. 2), власть едина, поскольку, независимо от специализации каждого ее органа, главная цель их деятельности - максимальное удовлетворение, обеспечение и защита прав, свобод и законных интересов граждан данного государства.

Как отмечалось выше, система организации государственной власти со времен Ш.Л. Монтескье значительно усложнилась. В конституциях некоторых зарубежных государств нашли закрепление новые ветви государственной власти: контрольная, учредительная и др. Однако Конституция Российской Федерации 1993 г. восприняла конструкцию разделения властей образца конца XIX столетия. Причем разделила ветви государственной власти в форме закрытого списка, куда вошли далеко не все федеральные органы государственной власти (см. комментарий к ст. 11). Так, за рамками разделения властей остались такие органы, как прокуратура, Счетная палата Российской Федерации, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Центральный банк России и Конституционное Собрание (см. комментарий к ст.



102, 103, 129 и 135). Остаются два выхода из этого положения: "втискивать" эти органы в прокрустово ложе традиционной триады либо не признавать их органами государственной власти. Ни то ни другое не отвечает смыслу норм Конституции, регламентирующих их правовой статус.

Закрепленная в ст. 10 конструкция делит власть "по горизонтали" на три самостоятельные, равноправные ветви государственной власти. Разделение властей, устанавливая специализацию каждой ветви государственной власти, исключает возможность подмены органами одной ветви власти действий и решений органов другой ветви власти. Баланс властей обеспечивает так называемая система сдержек и противовесов между законодательной и исполнительной властями на федеральном уровне (см. комментарий к ст. 93, 111 и 117), а контроль над ее эффективностью и законностью осуществляют органы судебной власти, в частности Конституционный Суд РФ.

## Статья 11

1. Если ст. 10 Конституции России устанавливает разделение властей "по горизонтали", то комментируемая статья делит ее "по вертикали", с учетом федеративного устройства государства. По логике этого устройства в первой части ст. 11 перечисляются федеральные органы, осуществляющие государственную власть в соответствии с установленным ст. 10 Конституции разделением властей. Особенностью содержания этой нормы является то обстоятельство, что государственная власть в России делится на три ветви, а в ч. 1 комментируемой статьи перечислены четыре группы федеральных органов. Рассмотрим их подробнее.

Президент Российской Федерации (от лат. praesidens - букв. сидящий впереди). В соответствии со сложившейся общемировой практикой все республики делятся на три типа: президентские, парламентские и республики смешанного типа, или полупрезидентские. К президентским относятся такие республики, в которых президент одновременно является главой государства и возглавляет исполнительную власть. Классическая президентская республика - Соединенные Штаты Америки, в конституции которых прямо сказано: исполнительную власть в США осуществляет президент. В государствах такого типа президент избирается населением страны и обладает весьма значительным объемом полномочий и огромной властью, противовесом которой выступает сильный, независимый парламент, обладающий правом импичмента (от англ. impeachment) - отрешения президента от должности.

К парламентским относятся такие республики, где президент избирается парламентом, выполняет функции главы государства, которые в основном сводятся к исполнению представительных функций во внешнеполитических отношениях. Полномочия президента во внутривнутриполитических отношениях весьма ограничены и реализуются в основном в номинальных действиях (утверждение состава правительства, сформированного парламентом, решение вопросов гражданства и др.) или в условиях парламентского кризиса. При этом президент в любой момент может быть смещен со своего поста решением парламента. Парламентскими республиками являются ФРГ, Чехия, Израиль и др.

Следует отметить, что парламентских и президентских республик сравнительно немного. Как и любые крайние в своей противоположности институты, они стремятся к сближению, поэтому большинство государств мира - это республики смешанного типа. Иначе они называются полупрезидентскими, поскольку в них представлена лишь часть черт классических президентских республик. В частности, президент в них избирается населением страны, но не возглавляет исполнительную власть. Правительство в таких государствах несет двойную ответственность перед президентом и парламентом. Парламент обладает правом импичмента президента, но он весьма затруднен. Есть ряд более мелких отличий от республик "классического" типа.

Вернемся к характеристике института Президента Российской Федерации. В соответствии со сложившимися в мире принципами демократического устройства и с действующей Конституцией Президент России является Главой государства (см. комментарий к ст. 80). Указаний на то, что Президент входит в какую-либо ветвь государственной власти, статьи гл. 4 Конституции "Президент Российской Федерации" не содержат. Это означает, что Президент Российской Федерации выполняет функции органа, координирующего действия всех ветвей государственной власти, а сама Россия относится к числу республик смешанного типа (подробнее см. комментарий к ст. 80-93).

Федеральное Собрание Российской Федерации. В подавляющем большинстве государств мира, за исключением нескольких абсолютных монархий и диктаторских режимов восточно-азиатского типа, имеется всенародно избираемый парламент (от фр. parler - говорить) - представительный орган государственной власти. Основной функцией парламента является

принятие законов - нормативно-правовых актов высшей (помимо конституции) юридической силы. В некоторых государствах конституцию принимает и изменяет тоже парламент. Особое положение парламента в государственном устройстве определяется тем, что это единственный орган государственной власти, который имеет юридическое право выступать от имени народа, делегированное ему избирателями через входящих в его состав депутатов. Большинство парламента демократических государств состоят из двух палат, верхней и нижней. Эти палаты, как правило, формируются различными способами и выполняют в государственном устройстве страны разные функции. Двухпалатное устройство парламента определено федеративным устройством государства (там, где оно имеется) и необходимостью принятия взвешенных решений. В последнем случае верхняя палата выполняет функцию сдерживания при принятии популистских (от лат. *populus* - народ; в данном контексте поспешных) решений, принимаемых нижней палатой. В исключительных случаях верхняя палата обладает правом вето (от лат. *veto* - запрещаю) - запрета решений нижней палаты.

В соответствии с Конституцией 1993 г. в стране образован новый орган государственной власти - Федеральное Собрание. Оно в соответствии с Конституцией является парламентом Российской Федерации и выполняет функции представительного и законодательного органа страны (см. комментарий к ст. 94). Комментируемая статья Конституции прямо указывает на двухпалатную структуру рассматриваемого органа. Это связано с тем, что в некоторых государствах (например, в ФРГ) вопрос о вхождении верхней палаты в состав парламента отдельными учеными и политиками подвергается сомнению. Хотя Конституция России не разделяет палаты Федерального Собрания на верхнюю и нижнюю, но аналитическим путем, исходя из перечня их полномочий можно определить, что Совет Федерации является верхней палатой парламента, а Государственная Дума - нижней (см. комментарий к ст. 102-104).

Правительство Российской Федерации. В соответствии с Конституцией России Правительство осуществляет исполнительную власть (см. комментарий к ст. 110). Подобная формула не оставляет сомнения в отраслевой принадлежности Правительства к ветви исполнительной власти. Однако необходимо иметь в виду важную деталь: Россия - федеративное государство и организация органов государственной власти имеет сложную структуру. При этом каждая из ветвей государственной власти, в силу специфики осуществляемых ею функций, строится по-разному. Так, органы законодательной власти объединены в самостоятельную ветвь государственной власти лишь формально, поскольку парламента России и парламента субъектов Федерации (законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации) имеют собственные, не пересекающиеся с федеральным парламентом полномочия, формируются избирателями независимо друг от друга и не подчинены друг другу.

Судебная власть. Особенностью организации органов государственной власти в федеративном государстве является значительная самостоятельность субъектов Федерации в формировании собственных органов законодательной и исполнительной ветвей государственной власти (см. комментарий к ч. 2 настоящей статьи). Однако их самостоятельность в гораздо меньшей степени распространяется на процедуру формирования органов судебной власти. Это объясняется повышенной степенью самостоятельности и независимости судебной власти и необходимостью вынесения единообразных судебных решений. В силу этого судебной власти с точки зрения конституционного регулирования "повезло" больше, чем двум остальным ветвям государственной власти.

Как отмечалось выше, все ветви государственной власти юридически равноправны и независимы. Однако последовательность перечисления органов государственной власти и структура Конституции (иерархия глав 4-7) определяют приоритеты в политической значимости федеральных органов государственной власти: Президент, законодательная, исполнительная, судебная власть.

2. Как уже неоднократно отмечалось, субъекты федеративного государства имеют большую самостоятельность в становлении системы собственных (региональных) органов государственной власти, определении их наименования, порядка формирования и наделения компетенцией в пределах вопросов собственного ведения субъекта Федерации и вопросов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов в части, не противоречащей федеральным законам. Конституция России лишь в общих чертах намечает контуры системы этих органов: п. "н" ч. 1 ст. 72 и ч. 1 ст. 77 (см. комментарий к перечисленным ст.).

Однако Федеральный закон от 6 октября 1999 г. "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", действующий с многочисленными изменениями и дополнениями, более жестко, по сравнению с федеральной Конституцией, определяет систему региональных

органов государственной власти, порядок их формирования и, особенно, ответственность перед федеральным центром\*(43).

3. Выше (см. комментарий к ст. 5) уже говорилось, что в федеративном государстве взаимоотношения центрального и регионального уровней государственной власти строятся на основе разграничения предметов ведения и полномочий между названными органами государственной власти. Часть 3 комментируемой статьи определяет правовую основу этого разграничения: ее составляют собственно сама Конституция (см. комментарий к ст. 71-73), Федеративный договор (см. комментарий ко второму разделу Конституции) и иные договоры.

Как отмечалось выше, по мнению авторов настоящего комментария, Федеративный договор фактически утратил юридическую силу. Под иными договорами понимаются договоры, заключаемые Российской Федерацией с субъектами, входящими в ее состав. В середине 90-х гг. такие договоры были заключены более чем с половиной субъектов Федерации, однако к настоящему моменту все они расторгнуты по соглашению сторон.

Однако необходимо заметить, что авторы Конституции не учли еще одну группу нормативно-правовых актов, составляющих основу для разграничения предметов ведения и полномочий, - федеральные законы, принимаемые в развитие ст. 72 и в порядке ст. 76 Конституции России (см. комментарий к ст. 72 и 76). Дело в том, что по вопросам совместного ведения федеральные органы государственной власти издают федеральные законы, а субъекты Федерации издают дополняющие их положения собственные нормативно-правовые акты. Например, Федеральный закон от 19 июня 2004 г. "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" в ст. 4 устанавливает обязанность организаторов публичного мероприятия подать уведомление о его проведении "в соответствующий орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления"\*(44). Естественно, что субъекты Федерации в соответствии с этой нормой обязаны издать собственный нормативно-правовой акт, в котором должны определить наименование органа региональной власти, куда подается уведомление, и порядок подачи, что в настоящий момент сделано в большинстве субъектов Российской Федерации.

## Статья 12

Местное самоуправление - это инициативная деятельность населения, самоорганизация граждан по месту жительства, направленная на удовлетворение материальных и духовных потребностей людей на местном уровне. Конституция 1993 г. возродила местное самоуправление, сформировавшееся в России к середине XIX в. и замененное на протяжении 1918-1991 гг. системой Советов, ничего общего с самоуправлением не имевшей.

До вступления в силу настоящей Конституции, самоуправления в таком виде в России не существовало, поэтому Основной закон стоит на позициях его признания. Самоуправление - это тот уровень публичной власти, отсутствие которого не может быть восполнено ничем и никем. Поэтому государство заинтересовано в организации местного самоуправления на той или иной территории не меньше, чем ее население. Поэтому вышестоящие органы государственной власти полагают его существующим (признают), считаются с ним и гарантируют его деятельность на любой стадии создания.

С появлением в Российской Федерации местного самоуправления публичная власть оказалась разделена не на два уровня, как прежде, - федеральная и региональная государственная власть, а на три, включая местное самоуправление. Причем в мире сформировалось множество моделей самоорганизации местного населения, но все они могут быть объединены в две большие группы, в основе которых лежат две теории местного самоуправления: общественная и государственная. Суть последней сводится к пониманию местного самоуправления как части системы государственных органов, которым переданы финансовые ресурсы (прежде всего, налоги) и отдельные управленческие функции на местах, которые самостоятельно осуществляют население и формируемые им органы, находящиеся под контролем государства. В основе реализации этой теории лежат принципы децентрализации и деконцентрации власти.

Что же касается общественной теории, горячим сторонником которой в России выступал князь А.И. Васильчиков (1818-1881), то в ее основе лежит принцип противопоставления интересов государства и местного населения. Именно общественная теория была положена в основу организации земской и городской реформ в России в 1864 и 1870 гг. Конституция 1993 г., родившаяся в условиях отрицания системы советов, возродила местное самоуправление, основанное на современном понимании общественной теории. Указание в ст. 12 на

самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий означает, что государство федеральным законом определяет перечень вопросов местного значения\*(45), которые могут быть переданы населению и формируемым им органам местного самоуправления для самостоятельного решения и всеми доступными способами - экономическими, организационными и политическими - стимулирует их деятельность. Для того чтобы избежать давления со стороны органов государственной власти на местное самоуправление или подмену ими последнего, авторы Основного закона закрепили беспрецедентную для России формулу о невхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти. Разумеется, полной независимости этих органов от государства быть не может, однако еще раз подчеркнем: на местном уровне объект и субъект управления совпадают. Суть самоуправления состоит в том, что население самостоятельно, под свою ответственность и в рамках установленных полномочий принимает решение, а затем само через сформированные им органы осуществляет его исполнение на местном уровне.

Более детально модель организации местного самоуправления и важнейшие его полномочия определены в гл. 8 Конституции России (см. комментарий к ст. 130-133).

### Статья 13

1. Любое развитое общество сильно разномыслием, т.е. различием в отношениях людей к себе, окружающему миру, обществу в целом. На основании соединения рациональных зерен в этих различных позициях формируется мировоззрение: мораль, нравственность, общественное мнение и т.д. Что же касается политической сферы, т.е. сферы управления, то здесь формируются воззрения, называемые идеологией. По определению Д.В. Анкина, разделяемому авторами комментария, идеология в широком смысле - система взглядов и идей, в которых осознаются и оцениваются отношения людей к действительности и друг к другу, а также содержатся цели (программы) социальной деятельности\*(46). Итак, подчеркнем, идеология - это система взглядов, содержащих программу социальной деятельности, т.е. некое учение, направленное в будущее. Понятно, что сторонники той или иной идеологии считают свое учение наиболее верным, но объективно оценить "правильность" той или иной идеологии в момент ее зарождения нельзя. Поэтому обществу необходимо многообразие идеологических взглядов, иначе оно придет к застою и, в конечном итоге, к краху, поскольку слепое следование одной идее ведет к недооценке ее недостатков и гипертрофированному отношению к ее достижениям\*(47). Господство одной идеологии и подавление всех остальных свойственно авторитарным и диктаторским политическим режимам, таким, как социализм, фашизм, маоизм, исламский фундаментализм. Чем заканчивалась судьба государств, исповедовавших эти воззрения, хорошо известно.

2. Во второй части комментируемой статьи принцип идеологического многообразия получает свое развитие с учетом российских исторических реалий. Еще свежо в памяти граждан России воспоминание о господстве социалистической моноидеологии, выступления против которой кончались плачевно для инакомыслящих. Сращивание социалистической идеологии с государственной бюрократией привело не только к многочисленным жертвам режима "социалистической демократии", но и к краху СССР, РСФСР и других государственных режимов на постсоциалистическом пространстве. Поэтому авторы Конституции закрепили в ней принцип "департизации" государства, юридического размежевания государства и идеологии, какой бы безупречной на первый взгляд она ни казалась. При этом не суть важно, исповедует эту господствующую идеологию государство или правящая партия. Примеры сращивания партийных и государственных органов в нашей стране хорошо известны. Поэтому конституционный запрет распространяется и на обязательную идеологию. В практическом плане идеологическое многообразие реализуется через такие субъективные права, как свобода мысли и слова (см. комментарий к ст. 29), совести (ст. 28), творчества (ст. 44).

3. При всем повышенном программно-целевом значении идеологии для общества в целом, она включает в себя лишь набор идей и социальных программ. Для реализации, воплощения в жизнь эти идеи должны обрести какого-то носителя в виде физических лиц - сторонников этой идеологии. Такие сторонники объединяются в политические партии. Как известно, партия (от лат. pars - часть, группа, часть целого, в данном случае общества) - политическая организация, выражающая интересы класса, других социальных групп и слоев и руководствующая ими в достижении определенных целей. С юридической точки зрения политическая партия - это разновидность общественного объединения. Однако содержательно принципиальное отличие политической партии от иных общественных объединений состоит в том, что это - единственное объединение граждан, которое думает о будущем, программно-целевым образом определяет пути развития общества и государства. Это единственный тип общественного объединения, которое

должно иметь программу своей деятельности\*(48). В этом документе руководящие органы партии формулируют программу действий на ближайшую и отдаленную перспективу и представляют ее гражданам всей страны или жителям своего региона по месту регистрации партии или ее отделения.

Смысл состоит в том, что граждане могут быть сторонниками или противниками той или иной идеологии, но в большинстве своем они не имеют представления о том, как ту или иную идею воплотить в жизнь. И здесь им на помощь приходят политические партии, которые выступают в роли посредника между избирателями и властью. Из числа сторонников той или иной партии формируется электорат\*(49), который путем голосования на свободных выборах обеспечивает прохождение в избираемый орган публичной власти необходимого числа ее членов.

Разномыслие, с которого был начат комментарий к данной статье, господствующее в обществе, обеспечивает наличие того или иного числа сторонников любой политической партии. В идеале у каждого, даже неординарно мыслящего избирателя, должна быть своя политическая партия, выразитель его взглядов, даже если она состоит из него одного. Поэтому в России на конституционном уровне получает закрепление обязательное политическое многообразие и многопартийность. Понятие "много" выражается неограниченным числом. Всякое искусственное ограничение числа политических партий, создаваемых в обществе, ведет к нарушению принципов демократического правового государства.

4. Еще одним критерием развития многопартийности в стране является принцип равноправия партий. Он направлен не только против создания однопартийной системы, но и против незаконного доминирования в политической системе одной политической партии. Единственным основанием различий положения партий в обществе должна быть степень их поддержки со стороны избирателей. По этому принципу партии разделяются на парламентские (имеющие своих депутатов в представительном органе публичной власти) и непарламентские (не получившие необходимого числа голосов избирателей), правящие (имеющие более 50% мест в парламенте) и оппозиционные и т.д. В этих условиях технически невозможно установить и обеспечить равенство партий, поэтому на помощь приходит принцип равенства перед законом. Независимо от положения, занимаемого партией в политической системе страны, в равной для всех остальных политических партий мере она обязана соблюдать закон.

Требует пояснения еще одно обстоятельство. В части 4 комментируемой статьи речь идет о равенстве перед законом не партий, а общественных объединений. Это объясняется рядом обстоятельств. Во-первых, как уже отмечалось выше, Конституция 1993 г. носит либеральный характер и допускает возможность создания политических общественных объединений в иной форме, помимо политических партий. Федеральный закон от 19 мая 1995 г. "Об общественных объединениях", принятый в развитие ст. 13 и 30 Конституции России, в первоначальной редакции допускал создание политических общественных объединений в виде движений, блоков и т.д.\*(50) Во-вторых, Конституция не содержит прямого запрета того, чтобы любое общественное объединение, независимо от его организационно-правовой формы, выступало носителем той или иной идеологии, в том числе выраженной в программных требованиях. Однако во всех случаях это объединение обязано подчиняться требованиям Конституции и закона, включая ограничения своей деятельности, установленные в ч. 5 настоящей статьи (см. комментарий).

5. Часть 5 комментируемой статьи устанавливает гарантии многопартийности, идеологического многообразия и политического плюрализма, присущие демократическому правовому государству. Эти гарантии основаны на реализации демократического принципа "можно все, что не запрещено законом", выражающегося в закрытом перечне запретов, т.е. в перечислении конкретных действий, которые запрещены Конституцией не только в отношении политических партий, но и иных общественных объединений. Иными словами, создание общественных объединений, преследующих перечисленные ниже цели или совершающих практические действия, направленные на их достижение, конституционно запрещено. Рассмотрим подробнее эти цели.

**Насильственное изменение основ конституционного строя.** Как отмечалось выше, под основами конституционного строя понимаются самые общие нормы и принципы государственного и общественного устройства Российской Федерации, получившие закрепление в гл. 1 раздела первого Конституции. Несмотря на безусловно демократический характер содержания норм этой главы, авторы Основного закона были далеки от признания неизменным своего труда. С развитием общества, государства, мировой системы в целом возможно внесение в этот раздел неизбежных изменений. Однако необходимость этих изменений должна получить публичную оценку, не меньшую, чем соответствующий раздел действующей Конституции. Иными словами, содержание основ конституционного строя можно изменить, но только в порядке, установленном

самой Конституцией (см. комментарий к ст. 16 и 135). Очевидно, оптимальным способом их изменения должен стать всенародный референдум по принятию новой Конституции. А в комментируемой статье упор сделан на запрет насильственного, т.е. неконституционного изменения основ конституционного строя.

**Нарушение целостности государства.** Целостность государства - один из атрибутивных признаков государственного суверенитета, его неделимости. Как известно, целостность государства обеспечивается самой Российской Федерацией (см. комментарий к ст. 4). Следовательно, нарушение целостности - это деяние, направленное против государственного строя или, иными словами, преступление против государства. Российской правовой доктриной не признается уголовная ответственность юридических лиц, поэтому гл. 29 Уголовного кодекса Российской Федерации, устанавливающая ответственность за преступления против государственной власти, не содержит конкретного состава преступления\*(51), однако в случае покушения на подобное деяние деятельность виновной политической партии может быть приостановлена, а затем ликвидирована в порядке, предусмотренном в ст. 39 и 41 Федерального закона "О политических партиях" за нарушение закона, каковым в данном случае выступает Конституция\*(52).

**Подрыв безопасности государства.** Безопасность государства - предмет особой защиты Конституцией Российской Федерации. В целях ее обеспечения могут издаваться федеральные законы, ограничивающие права и свободы человека и гражданина (см. комментарий к ст. 55), в том числе право на объединение в политические партии.

**Создание вооруженных формирований.** Правом на создание вооруженных формирований в современном обществе обладает только государство. В исключительных случаях могут создаваться охранные предприятия по защите интересов частного бизнеса, однако их деятельность находится под строгим контролем государства\*(53). Что же касается вооруженных формирований политических партий, то они создаются с единственной целью - достижения на практике перечисленных выше задач, включая нелегитимный (незаконный) захват государственной власти. Опыт, в том числе, нашей страны, показывает: появление у экстремистских организаций боевых дружин - первый шаг к государственному перевороту.

**Разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни.** Равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от перечисленных социальных признаков особо гарантируется Конституцией (см. комментарий к ст. 19). Следовательно, совершение перечисленных действий рассматривается как покушение на Конституцию со всеми указанными выше последствиями.

## Статья 14

1. Все государства мира с точки зрения взаимоотношений между государственной властью и церковью делятся на три неравные группы:

теократические (от гр. *theos* - бог, *kratos* - власть) - форма правления, при которой политическая власть принадлежит главе церкви, духовенству (например, Ватикан);

клерикальные (от лат. *clericalis* - церковный) - форма правления, при которой государство с церковью не слито, но последняя через законодательные институты, в том числе конституционные нормы, активно влияет на государственную политику, а школьное образование в обязательном порядке включает изучение церковных догматов (Италия, Великобритания);

светские - государства, где церковь отделена от государства, а школа от церкви (Франция, Россия, Турция).

Большинство демократических государств мира относится к числу клерикальных, где доминирующую роль играет традиционно сложившаяся вера, к которой принадлежит большинство граждан данного государства, но конституционно закреплена свобода совести и вероисповедания, свободно действуют иные конфессии, чье учение не противоречит законам данного государства. Что касается светских государств, то их формирование предопределено субъективно-историческими процессами, происходившими в конкретных государствах.

Как известно, православие (христианство католическое, восточного исповедания), заимствованное князем Владимиром в Восточной Византии, было направлено на создание Русского централизованного государства, объединение народа вокруг великокняжеской власти. В силу названных причин, православие превратилось в доминирующую религию преимущественно

славянского и иного населения России, атрибутивно связанную с правящей властью. На определенном этапе (17 марта 1730 г.) Русская православная церковь была подчинена Святейшему Правительствующему Синоду, превратившему церковь в политический институт, подчиненный власти государства. Такое положение действовало до победы октябрьской социалистической революции. Декретом Совета Народных Комиссаров РСФСР от 20 января 1918 г. "Об отделении церкви от государства и школы от церкви" Россия провозглашалась светским государством, Синод упразднен, все имущество церкви объявлялось национальным достоянием, а церковь и ее учреждения лишались статуса юридического лица. В обществе провозглашалась свобода совести, а религия становилась частным делом граждан России\*(54).

На столь резкий шаг по отношению к церкви большевиков подвинуло небезосновательное опасение возможности реставрации самодержавия в России изнутри при поддержке Русской православной церкви, поэтому цель, которую преследовал Декрет, - максимально ослабить экономические и духовные позиции церкви в пока еще политически слабом Советском государстве.

Впоследствии все конституции, принятые в советское время, подтвердили светский характер российского государства. Действующая Конституция также не стала исключением. Комментируемая статья провозгласила Российскую Федерацию светским государством. Термин "светский" (введен в оборот Мартином Лютером в трактате "О светской власти", 1523 г.), означающий "мирской, гражданский, не религиозный", не слишком удачен с точки зрения юридической точности, но применяется для определения рассматриваемого предмета с незапамятных времен и означает противоположность всему духовному, религиозному.

Светский характер государства раскрывается через указание на запрет установления какой-либо религии в качестве государственной или обязательной. При этом термин "религия" универсальный, означающий совокупность духовных ценностей, верований, основанных на их божественном происхождении. Однако Россия - государство многонациональное, что предопределило наличие в нем нескольких конфессий, в духовной жизни его общества представлены почти все мировые религии и ряд менее известных религиозных учений. Возвышение даже наиболее востребованного населением учения о Боге - православия, означает оскорбление религиозных чувств верующих, исповедующих ислам, буддизм, иудаизм и другие вероучения. Таким образом, действующая Конституция пошла дальше провозглашения страны светским государством, а Россия, как демократическое государство, встало на позиции веротерпимости и толерантности по отношению к религиозной жизни населения, чего нельзя сказать о ряде представителей официальных духовных властей. В последнее время Русская православная церковь, при определенном попустительстве власти светской, занимает резко наступательную позицию в вопросах распространения веры, возвращения церковных ценностей и собственности, вмешивается в политическую, законодательную, образовательную сферы жизни общества. Такую деятельность нельзя назвать соответствующей Конституции и закону. Более того, это порождает религиозные, а вместе с ними национальные конфликты, способствует росту шовинистических и расистских настроений в обществе.

2. Вторая часть комментируемой статьи развивает характеристику России как светского государства, устанавливает равенство религиозных объединений и принцип их отделения от государства. Здесь надо иметь в виду различия между церковью как организационной формой отправления культовых и религиозных церемоний и религией как совокупностью духовных ценностей, основанных на божественном происхождении. Согласно ст. 6 Федерального закона от 26 сентября 1997 г. "О свободе совести и о религиозных объединениях", религиозное объединение - это добровольное объединение граждан Российской Федерации, иных лиц, постоянно и на законных основаниях проживающих на территории Российской Федерации, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры и обладающее соответствующими этой цели признаками: вероисповеданием, совершением богослужений и других религиозных обрядов и церемоний, обучением религии и религиозным воспитанием своих последователей\*(55).

Отделение от государства означает, что государство не вправе вмешиваться в дела церкви, если ее организации не нарушают законы Российской Федерации, а церковь не вправе вмешиваться в осуществление политической власти и иную деятельность государства. Хотя положения ст. 14 явно демонстрируют юридическую преемственность названному выше Декрету СНК РСФСР, в ней, к сожалению, отсутствует указание на отделение школы от церкви. Это досадное, на наш взгляд, упущение позволяет отдельным священнослужителям пытаться навязывать государственным и муниципальным школам, в нарушение Закона "О свободе совести и о религиозных объединениях", необходимость преподавания учебного курса закона Божьего. Еще раз подчеркнем: религия, в том числе религиозное обучение и воспитание, - частное дело ребенка и его законных представителей. Само религиозное обучение может осуществляться в

организованной форме, но в специализированных учебных заведениях, учрежденных исключительно для выполнения этой цели, на добровольных началах (см. комментарий к ст. 28).

## Статья 15

1. Статья 15 Конституции РФ устанавливает основные принципы построения правовой системы в Российской Федерации. Первая часть комментируемой статьи закрепляет положение самой Конституции РФ в системе нормативно-правовых актов. Конституция РФ согласно данной норме имеет приоритет перед всеми иными нормативно-правовыми актами, принимаемыми на всей территории России. Свойствами Конституции РФ является высшая юридическая сила, прямое действие, распространение на всю территорию России.

Высшая юридическая сила Конституции РФ предполагает, что все иные нормативно-правовые акты, принимаемые на территории РФ, не могут противоречить Конституции России, а в случае такого противоречия подлежат применению положения Конституции РФ. Основным законом, таким образом, возглавляет своеобразную "пирамиду" нормативно-правовых актов, составляющих правовую систему России.

Прямое действие Конституции РФ означает, что ее нормы должны применяться непосредственно и не требуют наличия специального федерального закона или иного нормативно-правового акта. Вместе с тем, в силу краткости Конституции РФ, большинство ее норм не может быть применено напрямую. А в ряде случаев конституционная норма прямо устанавливает необходимость принятия федерального закона по тому или иному вопросу. Исходя из этого принцип прямого действия норм Конституции РФ не следует абсолютизировать.

Случаи прямого действия Конституции РФ разъяснил Верховный Суд России. По его мнению, суды должны непосредственно применять Конституцию РФ, когда:

а) закрепленные нормой Конституции России положения, исходя из ее смысла, не требуют дополнительной регламентации и не содержат указания на возможность ее применения при условии принятия федерального закона, регулирующего права, свободы, обязанности человека и гражданина и другие положения;

б) суд придет к выводу, что федеральный закон, действовавший на территории Российской Федерации до вступления в силу Конституции РФ, противоречит ей;

в) суд придет к убеждению, что федеральный закон, принятый после вступления в силу Конституции РФ, находится в противоречии с соответствующими положениями Конституции России;

г) закон либо иной нормативный правовой акт, принятый субъектом РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, противоречит Конституции РФ, а федеральный закон, который должен регулировать рассматриваемые судом правоотношения, отсутствует.

Если статья Конституции РФ является отсылочной, суды при рассмотрении дел должны применять закон, регулирующий возникшие правоотношения. Наличие решения Конституционного Суда Российской Федерации о признании неконституционной той или иной нормы закона не препятствует применению закона в остальной его части\*(56).

Наиболее сложной проблемой при прямом применении норм Конституции РФ является оценка противоречия того или иного нормативно-правового акта как противоречащего ей. Ведь эта функция ст. 125 Конституции РФ отнесена к исключительной компетенции Конституционного Суда РФ. В силу этого Конституционный Суд РФ указал, что суд общей юрисдикции или арбитражный суд, придя к выводу о несоответствии Конституции РФ федерального закона или закона субъекта РФ, не вправе применять его в конкретном деле и обязаны обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности этого закона. Обязанность обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с таким запросом существует независимо от того, было ли разрешено дело, рассматриваемое судом, отказавшимся от применения неконституционного, по его мнению, закона на основе непосредственно действующих норм Конституции РФ\*(57).

2. Часть вторая комментируемой статьи закрепляет основную обязанность человека и гражданина в России - соблюдать Конституцию РФ и законы.



Соблюдение норм права всеми субъектами права - фундамент правового и демократического государства, каким провозглашена Россия в ст. 1 Конституции РФ. Поэтому рассматриваемая норма имеет особое значение.

Отметим, что Конституция РФ прямо перечисляет субъекты права, на которых она возлагает обязанность по соблюдению Конституции РФ и законов. Это - органы государственной власти и местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения. Установление закрытого перечня субъектов в данном случае не совсем оправданно, поскольку он неполон. Так, например, в данном перечне отсутствуют иностранные граждане и лица без гражданства, находящиеся на территории России. А они также обязаны соблюдать Конституцию и законы России.

Следует отметить, что Конституция РФ необоснованно избегает термина "юридическое лицо", оперируя вместо него термином "объединения граждан".

Вполне очевидно, что Конституция РФ не смогла бы охватить все обязанности индивидуальных и коллективных субъектов права. В силу этого она предусмотрела универсальную норму, которая обязывает этих субъектов соблюдать законы, а следовательно, и исполнять обязанности, предусмотренные ими. Таким образом, ч. 2 комментируемой статьи содержит "универсальную" обязанность.

Вместе с тем анализируемая норма закрепляет обязанность соблюдать лишь Конституцию РФ и законы (в широком понимании - законы о поправках к Конституции РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы и законы субъектов РФ), в то время как соблюдения требуют и иные нормативно-правовые акты. В связи с этим следует констатировать, что анализируемая норма сформулирована необоснованно узко.

3. Часть 3 комментируемой статьи закрепляет очень важную гарантию защиты общества от произвола государства. Она запрещает применение на территории России неопубликованных актов. При этом Конституция РФ разделяет все нормативно-правовые акты в данной сфере на две части.

Первая - законы (включает законы РФ о поправках к Конституции РФ\*(58), федеральные конституционные законы, федеральные законы, законы субъектов РФ) подлежат обязательному опубликованию в любом случае.

Вторая - иные нормативно-правовые акты подлежат обязательному опубликованию при условии, что они затрагивают права, свободы и обязанности человека и гражданина. Тем самым авторы Конституции РФ исключили существование секретных нормативно-правовых актов, регламентирующих права и свободы человека и гражданина. Вместе с тем допускается существование неопубликованных индивидуальных правовых актов и актов, не затрагивающих права и свободы.

Отметим, что традиционно в России не публикуется расшифровка отдельных статей федерального закона о федеральном бюджете на очередной год (в части расходов на оборону). Кроме того, достаточно сложным представляется определение того, затрагивает ли конкретный нормативно-правовой акт права и свободы человек и гражданина и, следовательно, подлежит ли он официальному опубликованию для вступления в силу. Эта оценка возложена на Министерство юстиции России\*(59), а контроль над выполнением данных норм Конституции РФ должна осуществлять Прокуратура России.

Опубликование сведений о том, какие источники могут считаться официальными, раскрывается в текущем законодательстве.

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"\*(60). Официальным опубликованием актов Президента и Правительства РФ считается публикация их текстов в "Российской газете" или в "Собрании законодательства Российской Федерации". Официальными являются также тексты актов Президента и Правительства Российской Федерации, распространяемые в машиночитаемом виде научно-техническим центром правовой информации "Система".

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти подлежат официальному опубликованию в "Российской газете", в Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти издательства "Юридическая литература" Администрации Президента РФ. Официальным является указанный Бюллетень,

распространяемый в машиночитаемом виде научно-техническим центром правовой информации "Система"\*(61).

Субъекты РФ и муниципальные образования также должны определить, какое издание осуществляет официальное опубликование их нормативно-правовых актов.

4. Часть четвертая комментируемой статьи урегулировала место международных норм в правовой системе России. В соответствии с первым предложением части четвертой общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы.

Эта норма лишь констатирует давно сложившееся правило об обязательности актов международного права, к которым присоединяется государство. Однако если с международными договорами все более или менее ясно, то проблема состоит в том, что отечественная правовая наука до сих пор не выработала общей позиции в отношении определения "общепризнанных принципов и норм международного права". Даже в международно-правовой доктрине нет единства относительно данного понятия\*(62).

Единственное нормативное определение этого понятия дал Верховный Суд РФ. Он указал, что под общепризнанными принципами международного права следует понимать основополагающие императивные нормы международного права, принимаемые и признаваемые международным сообществом государств в целом, отклонение от которых недопустимо. К общепризнанным принципам международного права, в частности, относятся принцип всеобщего уважения прав человека и принцип добросовестного выполнения международных обязательств. Под общепризнанной нормой международного права следует понимать правило поведения, принимаемое и признаваемое международным сообществом государств в целом в качестве юридически обязательного\*(63). Вместе с тем указанное определение слишком расплывчато для того, чтобы его можно было применить на практике. В силу этого, данная норма Конституции РФ не может быть признана эффективно работающей (за исключением ситуации с официально ратифицированными международными договорами).

Международный договор "означает международное соглашение, заключенное между государствами в письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от того, содержится ли такое соглашение в одном документе, в двух или нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования" (ст. 2 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г.)\*(64).

Норма, предусмотренная вторым предложением части четвертой комментируемой статьи, является новеллой российского законодательства. Впервые она появилась в Конституции РФ 1978 г. в соответствии с Законом РФ от 21 апреля 1992 г. N 2708-1 "Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики"\*(65), но тогда преимущество перед законами РФ устанавливалось только для общепризнанных международных норм, относящихся к правам человека (ст. 32 Конституции РФ 1978 г.).

Конституция РФ закрепила приоритет перед законом только международных договоров. Общепризнанные принципы и нормы международного права во втором предложении части четвертой уже не упоминаются. Кроме того, международный договор имеет приоритет перед законом. Следует предположить, что авторы Конституции РФ понимали "закон" широко, включая и федеральные и федеральные конституционные законы. Однако более корректно было бы уточнение данной нормы, ведь ратификация международных договоров осуществляется федеральными законами, а федеральные конституционные законы имеют перед актами такого рода приоритет.

Отметим, что из Конституции РФ не следует ясности, имеют ли международные нормы приоритет перед самой Конституцией. Существуют два различных подхода к решению этого вопроса.

Конституции более старого принятия исходят из безусловного приоритета национальной конституции над международными договорами.

Новые (принятые после окончания второй мировой войны) конституции проявляют большую гибкость в данных вопросах. Признавая приоритет международных норм перед нормами национальных законов, они устанавливают некоторые особенности соотношения международных норм и норм национальных конституций. Так, Конституция Испании (ст. 95) устанавливает, что заключение международного договора, содержащего правила, противоречащие Конституции,

может иметь место лишь после пересмотра Конституции\*(66). А Конституция Королевства Нидерландов (ст. 91) допускает возможность ратификации международного договора, вступающего в противоречие с Конституцией, при условии его одобрения не обычным, а квалифицированным (2/3) большинством голосов депутатов Генеральных штатов\*(67).

Часть шестая ст. 125 Конституции РФ закрепляет положение о том, что не соответствующие Конституции РФ международные договоры Российской Федерации не подлежат введению в действие и применению. Таким образом, можно предположить, что приоритет международных договоров не распространяется на Конституцию РФ. Однако этот вопрос требует более четкого отражения в Конституции РФ.

Следует также отметить, что Верховный Суд РФ сужает круг международных договоров, имеющих приоритет перед российскими законами, указывая, что в ст. 15 Конституции РФ речь идет о международном договоре, "решение о согласии на обязательность которого для РФ было принято в форме федерального закона"\*(68), т.е. рассматривает только ратифицированные договоры.

Верховный Суд РФ обратил внимание судов на то, что правила действующего международного договора Российской Федерации, согласие на обязательность которого было принято не в форме федерального закона, имеют приоритет в применении в отношении подзаконных нормативных актов, изданных органом государственной власти, заключившим данный договор\*(69).

## Статья 16

1. История конституционных и, особенно, антиконституционных преобразований, в нашей стране столь своеобразна, что авторы Основного закона сочли необходимым лишней раз подчеркнуть две важнейшие особенности первой главы Конституции. Во-первых, они указали на то, что положения этой главы составляют основы конституционного строя, т.е. выступают юридической базой не только всей правовой, политической, социальной и экономической систем государства и общества, но и самой Конституции страны. Во-вторых, частью первой комментируемой статьи специально определен порядок изменения этой главы, требующий отдельного пояснения.

Некоторые конституции государств формирующейся демократии содержат положения о незыблемости демократических, федеративных начал государственного устройства, разделения властей и иных основополагающих правовых институтов (например, Конституции Индии, Бразилии). Авторы российского Основного закона пошли по иному пути: они закрепили в содержании комментируемой статьи единственно возможный способ изменения содержания гл. 1. Хотя этот порядок до конца не определен (см. комментарий к ст. 135), тем не менее такая норма выступает юридической гарантией от произвольного изменения основ конституционного строя России.

2. Согласно традиционно принятой в российской и зарубежных правовых системах иерархии высшей юридической силой в них обладают конституции всего государства. Это означает, что все остальные нормативно-правовые акты, принятые в стране, должны соответствовать Конституции или, по крайней мере, не могут ей противоречить. При этом новеллой действующей Конституции России является установление внутренней иерархии самих конституционных норм. Впервые в отечественной истории основным законом установлен приоритет норм первой главы Конституции перед иными ее нормами. Это означает, что в случае внесения изменений в гл. 2-9, второй раздел и преамбулу Основного закона они не должны нарушать требования, содержащиеся в главе первой. Иными словами, Конституционное Собрание, создаваемое в соответствии со ст. 135 Конституции России, палаты парламента, граждане в ходе референдума не могут одобрить изменения, вносимые в перечисленные разделы Конституции, которые противоречат основам конституционного строя. Правда, Основной закон не определяет порядок выявления этих противоречий. Очевидно, что орган, который полномочен рассмотреть этот вопрос, - Конституционный Суд Российской Федерации. Однако не ясно, кто, какой орган государственной власти полномочен обратиться в него с подобным запросом. Этот вопрос, на наш взгляд, должен быть решен федеральным конституционным законом "О Конституционном Собрании Российской Федерации", который до сих пор не принят.

## Глава 2. Права и свободы человека и гражданина

Институт прав и свобод - довольно сложный и многоаспектный феномен. Во-первых, права и свободы человека и гражданина являются составным элементом более широкого института конституционного права - правового положения личности. Во-вторых, их важное не только правовое, но и общечеловеческое, гуманитарное значение формирует особое отношение к данному институту со стороны законодательных и правоприменительных органов, конституционной политики и практики.

Задача Конституции - закрепить так называемые основные фундаментальные права и свободы.

Понимание под основными фундаментальными правами именно конституционных прав получило широкое распространение с середины XIX в.\*(70) Это нашло выражение, например, в Веймарской конституции, было воспринято Основным законом ФРГ, а затем рядом новых европейских конституций. "Какое бы обозначение ни выбиралось, речь, по существу, всегда идет о тех правах, которые являются фундаментальными для обеспечения правового статуса человека и гражданина, и которые поэтому получают гарантии в основных законах государства."\*(71)

В современный период большинство исследований к основным правам, свободам и обязанностям относят также те наиболее важные, общезначимые, которые урегулированы международно-правовыми документами. Если какие-либо из них не определены в конституции государства, являющегося участником международно-правовых отношений, регулируемых данным международно-правовым актом, они не только фактически, но и юридически рассматриваются и применяются на территории данной страны в качестве основных. При этом речь должна идти о наиболее важных международно-правовых актах, которые определяют общечеловеческие международно-правовые стандарты в области регулирования прав, свобод и обязанностей личности. К основополагающим документам в области прав человека, имеющим универсальный характер, относятся акты ООН: Всеобщая декларация прав человека ООН 1948 г., Международные пакты о гражданских и политических правах и об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, Второй Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, направленный на отмену смертной казни, и целый ряд других.

На рубеже XX и XXI вв. коренным образом меняется концепция международной безопасности, которая существенно затрагивает, прежде всего, человека, его правовой статус. Если в 1945 г. ООН была создана для того, чтобы избавить грядущие поколения от бедствий межгосударственных глобальных войн, то в настоящее время наряду с этой задачей все более актуализируется проблема защиты населения и отдельных людей от внутренних вооруженных конфликтов, разрастающегося международного терроризма, имперских устремлений доминирующей в мире державы (в настоящее время такой силой являются США). В результате названных факторов, а также неуклонного расширения незаконной торговли оружием, наркобизнеса и других форм хорошо организованной, в том числе, в международном масштабе криминальной деятельности условия жизни отдельного человека, социальных групп и народов все более усложняются. Это заставляет мировую общественность и государства прилагать новые усилия к обеспечению безопасности человека, наций и народов, расширять и конкретизировать систему общепризнанных и основных прав и свобод человека и гражданина.

## Статья 17

1. Особенностью действующей Конституции России является ее насыщенность общепризнанными в международном праве принципами, среди которых доминирующее место занимают основополагающие идеи в сфере прав и свобод человека и гражданина.

В соответствии с ч. 1 ст. 17 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина признаются и гарантируются "согласно общепризнанным принципам и нормам международного права".

Правильное понимание "общепризнанных принципов и норм международного права" стало предметом широкой научной и практической дискуссии. В отечественной юридической науке довольно долго бытовало мнение о том, что общепризнанные принципы и нормы существуют в основном в форме обычая\*(72).

Современное международное право и внутреннее право государств закрепляют разнообразную систему принципов, предопределяющих место личности в государстве и обществе,

взаимоотношения личности с государством и обществом. Принципы международного и конституционного права разделяются на основные (основополагающие) и дополнительные, всеобщие (закрепленные в многосторонних конвенциях мирового значения) и региональные (зафиксированные в региональных конвенциях), универсальные и отраслевые.

Важное место в системе таких принципов занимают основные общепризнанные принципы, которые представляют собой фундаментальные идеи формирования, функционирования и развития общественных, международных и государственно-политических отношений. Критериями отнесения принципов к основным общепризнанным являются их универсальность и признание большинством государств (нациями) мирового сообщества. Об этом, в частности, говорится в п. "с" ст. 38 Статута Международного Суда ООН: "Суд, который обязан решать переданные ему споры на основании международного права, применяет... общие принципы права, признанные цивилизованными нациями".

В настоящее время отсутствует какая-либо единая, устоявшаяся классификация общепризнанных принципов. Как в международно-правовых актах, так и в актах внутригосударственного права можно обнаружить разнообразие регулирования в этом вопросе.

Признавая, что такие принципы должны быть общими для международного и внутригосударственного права, некоторые ученые считают, они "не могут носить правового характера, то есть быть правовыми нормами, поскольку правовых норм, общих и для международного, и для внутреннего права, нет"\*(73). Думается, что такой взгляд не отвечает нынешним реалиям: современное национальное право государств буквально пронизано принципами общего характера, закрепленными в международно-правовых документах.

Как и в других странах, строящих свою правовую систему на основе "общепризнанных принципов и норм международного права"<sup>74</sup>, законодатели, суды, органы прокуратуры и другие правоприменители в России столкнулись с необходимостью единообразного понимания общепризнанных принципов и норм международного права, а также принципа их прямого действия. В решении этой задачи большое значение имеют правовые позиции Конституционного Суда РФ, а также постановления Пленума Верховного Суда РФ.

Конституционный Суд РФ, регулярно обращаясь к международно-правовым актам в мотивировочной части своих постановлений, косвенным путем вынужден интерпретировать те или иные аспекты понимания и применения общепризнанных принципов и норм международного права. На применение обычными судами общепризнанных принципов и норм международного права, закрепленных в международных пактах, конвенциях и иных документах, и правил международных договоров России ориентируют постановления Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. "О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия"\*(74) и от 10 октября 2003 г. N 5 "О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации".

Ключевыми аспектами, имеющими теоретико-практическое значение и соответственно нуждающимися в разъяснении, являются разграничение между собой общепризнанных принципов и норм международного права, определение их понятия и содержания. В отечественной теории и правоприменительной практике наметились определенные шаги в этом направлении.

Особое значение в правильном понимании и применении общепризнанных принципов и норм имеет Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. "О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации". В этом Постановлении Пленум Верховного Суда РФ дал разъяснение всех важнейших положений, вытекающих из влияния международного права на правовую систему России.

Пленум Верховного Суда РФ в Постановлении от 10 октября 2003 г. дал понятие и определил основные виды общепризнанных принципов и общепризнанных норм международного права.

Он указал, что под общепризнанными принципами международного права следует понимать основополагающие императивные нормы международного права, принимаемые и признаваемые международным сообществом государств в целом, отклонение от которых недопустимо.

"К общепризнанным принципам международного права, в частности, - отметил Пленум Верховного Суда, - относятся принцип всеобщего уважения прав человека и принцип добросовестного выполнения международных обязательств".

Российская Федерация закрепляет действие на ее территории всех признанных мировым сообществом прав и свобод человека и гражданина, независимо от того, закреплены они непосредственно в Конституции России или нет. Согласно ч. 1 ст. 55 Конституции РФ, перечисление в Конституции основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина. В частности, в российском Основном законе не закреплено право на достаточный жизненный уровень, которое предусмотрено в ст. 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Однако это право, исходя из конституционно-правовых принципов, действует и на территории Российской Федерации.

Не только конституционных, но и норм международного права касаются положения ч. 2 ст. 55 Конституции РФ, согласно которым в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина.

Россия конституционно признала все фундаментальные права человека и гражданина, провозгласила равноправие граждан, право человека на достойную жизнь и свободу. В действующей Конституции РФ закреплены такие гуманные цели, как отмена смертной казни и создание суда присяжных. Основной закон России установил ряд основополагающих принципов правового положения личности, получивших закрепление в международно-правовых документах о правах человека. В частности, международно-признанным принципом является положение, закрепленное в ч. 1 ст. 19 Конституции РФ, согласно которой "все равны перед законом и судом".

В соответствии с международным правом Конституция РФ определила правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся в России. Лица, не являющиеся российскими гражданами и законно находящиеся на ее территории, пользуются правами и свободами, исполняют обязанности граждан РФ, за изъятиями, установленными Конституцией, законами и международными договорами РФ (ч. 3 ст. 62). В сущности, данной категории лиц предоставлен национальный режим в России.

В современный период началось сближение и текущего законодательства Российской Федерации с международно-правовыми стандартами: отменены основные ограничения выезда за рубеж, существенно улучшилось положение в области свободы мысли, совести, религии, свободы каждого на выражение своего мнения, упразднены некоторые виды уголовных наказаний, сокращена сфера возможности применения смертной казни, проводится комплексная реформа уголовно-исполнительной системы\*(75). Такие меры были реализованы, в частности, Федеральным законом от 20 марта 2001 г. "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции о защите прав человека и основных свобод".

В настоящее время широко используются нормы международного права при вынесении решений по делам о защите трудовых прав граждан, беженцев, избирательных прав граждан, об усыновлении детей иностранными гражданами, по делам, связанным с осуществлением международных перевозок, и другим категориям дел.

Широкий спектр применения норм международного права в области уголовного судопроизводства. Со многими странами Россией заключены договоры о правовой помощи. На основании заключенных международных договоров и в соответствии с нормами международного права российские суды в 2002 г. 20 раз обращались к другим государствам с требованиями об экстрадиции.

Конституционный Суд РФ неоднократно в обоснование своих решений ссылался на международно-правовые принципы и нормы, указывая на несоответствие им положений тех или иных законов, затрагивающих права и свободы человека. При этом в некоторых случаях Конституционный Суд опирался на общепризнанные нормы о правах и свободах, не нашедшие прямого закрепления в Конституции РФ. Например, в постановлении от 2 февраля 1996 г. по делу о проверке конституционности ряда положений Уголовно-процессуального кодекса в связи с жалобой граждан отмечалось, что Международный пакт о гражданских и политических правах, исходя из материального содержания правосудия и приоритета в нем прав человека, подчеркивает, что цель исправления судебных ошибок служит основанием для пересмотра окончательных решений судов, "если какое-либо новое или вновь обнаруженное обстоятельство неоспоримо доказывает наличие судебной ошибки" (п. 6 ст. 14). Конституционный Суд РФ отметил, что данная международно-правовая норма закрепляет более широкие возможности для исправления судебных ошибок, чем Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, и в силу ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, являясь составной частью правовой системы России, имеет приоритет перед

внутренним законодательством в вопросах защиты прав и свобод, нарушенных в результате судебных ошибок\*(76).

Особенностью большинства международно-правовых актов, определяющих права и свободы, является то, что создаваемые ими нормы сформулированы в самой общем виде и их положения не всегда могут непосредственно регламентировать отношения между субъектами права. Это зачастую подчеркивается и в самих международно-правовых актах. Так, в преамбуле Всеобщей декларации прав человека ООН указывается, что ее положения рассматриваются "в качестве задачи, к выполнению которой должны стремиться все народы и государства", поэтому большинство ее положений носит декларативный характер. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (п. 1 ст. 2) ориентирует государства на постепенное выполнение принятых на себя обязательств с учетом имеющихся возможностей, в том числе, путем осуществления законодательных мер.

Значительное место в системе нормативно-правовых актов России, регулирующих права и свободы, занимают международные договоры. Российская Федерация ратифицирует договоры в виде федерального закона, после чего эти акты становятся по своей юридической силе выше обычного федерального закона. Это следует из положений ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, устанавливающих, что если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

2. Российская Конституция выделяет такую категорию, как основные права и свободы человека, они провозглашаются неотчуждаемыми и принадлежащими каждому от рождения.

Основные права и свободы человека - это те фундаментальные естественные правовые возможности субъектов права пользоваться определенными благами, без которых индивид не мог бы существовать и развиваться как самодостаточная, полноценная личность.

К числу основных прав человека относят обычно право на жизнь, свободу, безопасность, частную собственность, физическую и психическую неприкосновенность, достоинство личности, личную и семейную тайну и другие фундаментальные права и свободы, непременно закрепляемые в конституциях государств и признаваемые на международно-правовом уровне. В последние годы к этому перечню присоединяют и некоторые права "третьего" и "четвертого" поколений, например: право на развитие, на мир, на использование достижений культуры или благоприятную (здоровую, чистую) природную среду, на смерть и на самоидентификацию личности. Считается, что эти права государственная власть не может даровать или отчуждать своими актами и действиями. Особенностью многих из этих прав является то, что их носителями могут быть не только индивиды, но и коллективы.

Основные права и свободы отличаются от производных, приобретенных прав и свобод с точки зрения режима отчуждаемости. Производные права и свободы, например право собственности на определенный объект, могут быть отчуждаемы. Так, предусмотренное в ст. 8, 9 и, особенно, в ст. 34-36 Конституции РФ право иметь в собственности имущество и землю представляет собой основное право. Но базируемое на нем конкретное право собственности физического лица на определенный объект представляет собой уже право производное, а не основное. Собственник, обладающий определенной вещью или земельным участком, может продать или подарить ее. Такая возможность, однако, не ущемляет основного права человека иметь в собственности имущество.

Основные неотчуждаемые права и свободы, принадлежащие личности в силу его рождения, получили наименование естественных прав и свобод. Именно под лозунгами естественных неотчуждаемых прав человека представители "третьего сословия" - революционной буржуазии, выступали против произвола абсолютных монархов и закрепощения личности средневековой церковью. Требование защиты прав человека выдвигается и в настоящее время различными движениями, направленными против авторитаризма и тоталитаризма.

Естественным правам и свободам человека присущи следующие признаки: 1) принадлежат индивиду от рождения; 2) складываются объективно и не зависят от государственного признания; 3) имеют неотчуждаемый, неотъемлемый характер, признаются естественными (как воздух, земля, вода и т.п.); 4) являются непосредственно действующими.

Для реализации таких естественных прав человека, как право на жизнь, на достойное существование, на неприкосновенность, достаточно лишь факта рождения и не обязательно, чтобы человек обладал качествами личности и гражданина. При осуществлении большинства приобретенных прав требуется, чтобы человек был гражданином, признавался полноценной

личностью. Такие права человека производны от государства и общества, которое определяет их систему, содержание и объем.

3. Человек и гражданин живет в обществе и государстве, сосуществуя и общаясь с себе подобными. Осуществляемые им права и свободы в той или иной мере затрагивают интересы других людей, социальных групп или общества в целом. Баланс интересов, толерантность, достижение компромиссов несовпадающих целей и действий, общественное согласие и социальное партнерство являются основными признаками гражданского общества. Именно поэтому при реализации собственных прав и свобод не должны нарушаться права и свободы других лиц.

В части 3 ст. 17 Конституции РФ устанавливается общепризнанный правовой принцип: осуществление прав и свобод не должно нарушать права и свободы других лиц. Фактически речь идет о частном выражении международно-правового принципа-запрета "злоупотребления правом (правами)". Согласно ч. 2 ст. 29 Всеобщей декларации прав человека 1948 г., при осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе. В статье 5 Международных пактов ООН о правах 1966 г. установлено, что предусмотренные данными документами права не могут толковаться как означающие, что какое-либо государство, какая-либо группа или какое-либо лицо имеет право заниматься какой бы то ни было деятельностью или совершать какие бы то ни было действия, направленные на уничтожение любых прав или свобод, признанных в Пактах, или на ограничение их в большей мере, чем предусматривается в них. Аналогичное положение содержится и в Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г.

Действие рассматриваемого конституционного принципа обеспечивается закреплением в текущем законодательстве пределов и ограничений конкретных прав и свобод.

Субъективное право человека и гражданина в Российской Федерации четко определено границами, строго "дозировано" законом (определен возраст, с которого наступает дееспособность, срок прохождения воинской службы, размер пенсии и т.д.). Это сделано для того, чтобы каждый индивид знал рамки дозволенного поведения и не вторгался в пределы законных интересов других лиц, государства, общества. Только при этом условии все люди могут беспрепятственно осуществлять свои права и свободы.

Одним из средств установления и поддержания такого порядка в обществе являются юридически закрепленные ограничения прав и свобод. Речь идет о законных ограничениях прав и свобод человека и гражданина. Основаниями таких ограничений могут быть:

а) правонарушения, в особенности преступления, которые наиболее вредны для других лиц, государства и общества;

б) поведение, хотя и не признаваемое правонарушением, но задевающее интересы других лиц, общества и государства;

в) соглашения самих лиц.

В случае совершения противоправного деяния, ущемляющего и нарушающего права и свободы других лиц, в качестве средств ограничения прав и свобод правонарушителей выступают меры наказания;

## Статья 18

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

Благодаря своим юридическим свойствам, Конституция РФ, ее положения о правах и свободах оказывают прямое регулирующее воздействие на общественные отношения. При этом права и свободы признаются непосредственно действующими независимо от того, существуют или нет законодательные акты, призванные при необходимости их конкретизировать, определять правила, механизмы и процедуры для их наиболее эффективной реализации. Это означает, что независимо от существования законодательных актов, конкретизирующих указанные права,



государственные органы, должностные лица, представляющие различные ветви власти, обязаны их соблюдать.

До принятия Конституции РФ 1993 г. права и свободы человека, закрепленные Основным законом Российского государства, не рассматривались в качестве правовой основы для рассмотрения дел в судах и других правоприменительных органах. Применялись только положения законов и других нормативных актов; отсутствовал механизм проверки законодательных актов на предмет соответствия Конституции России (конституционного контроля). Теперь при защите своих прав и свобод в суде, ином органе правомерна ссылка непосредственно на конституционные нормы. Это может осуществляться не только при защите прав и свобод в порядке конституционного судопроизводства, но и при рассмотрении дел в гражданском, уголовном и административном процессах.

Согласно Постановлению Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 г. "О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия", Конституция Российской Федерации применяется судами в качестве акта прямого действия, в частности, в следующих случаях: 1) когда закрепленные нормой Конституции положения не требуют дополнительной регламентации и не содержат указания на возможность применения нормы при условии принятия федерального закона, регулирующего права, свободы, обязанности человека и гражданина и др.; 2) если федеральный закон, уже действовавший до принятия Конституции либо изданный после вступления ее в силу, противоречит положениям Конституции; 3) если закон или иной нормативный правовой акт, принятый субъектом Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, противоречит Конституции Российской Федерации, а федеральный закон, призванный регулировать рассматриваемые судом правоотношения, отсутствует.

Закрепление правомерности поведения, непосредственно определяемого конституционными правами и свободами, не означает, что нет необходимости в законах и или иных правовых актах. Их издание осуществляется с целью обеспечения реализации конституционных прав и свобод. В ряде случаев в Конституции РФ прямо предусматривается необходимость издания федеральных конституционных и федеральных законов (например, в ст. 24, 25, 29, 36, 37, 39). В законах определяются социальные стандарты, суммы пенсий и пособий, возраст, связанный с реализацией конкретного конституционного права, процедура, необходимая для участия в выборах или референдуме, виды и порядок осуществления альтернативной службы и т.д.

Анализ содержания конституционных прав и свобод позволяет разделить их на две группы.

Первая группа - это общерегулятивные права и свободы, которые не требуют для своего осуществления дополнительной законодательной регламентации. Прямое действие, например, имеют права: определять и указывать свою национальную принадлежность, право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства, свобода мысли и творчества, свобода совести и вероисповедания, право на участие в культурной жизни и на доступ к культурным ценностям и ряд других прав и свобод.

Другая группа прав и свобод нуждается в законодательном регулировании для более полной и гарантированной реализации, что вытекает из характера самого права и свободы или из прямого указания в Конституции РФ на необходимость принятия закона.

Конституционный Суд РФ постоянно руководствуется при принятии решений принципом непосредственного действия конституционных прав и свобод.

Так, Конституционный Суд РФ, интерпретируя в определении от 22 мая 1996 г. норму ч. 3 ст. 59 Конституции РФ, отметил, что закрепленное в ней и не нуждающееся в конкретизации право граждан, чьим убеждениям или вероисповеданию противоречит несение военной службы, на замену ее альтернативной гражданской службой, как и все другие права и свободы человека и гражданина, является непосредственно действующим, согласно ст. 18 Конституции РФ, и должно обеспечиваться независимо от того, принят или не принят соответствующий федеральный закон. В дальнейшем Конституционный Суд РФ уточнил эту позицию, указав в Постановлении от 23 ноября 1999 г. на то, что Федеральный закон "О свободе совести и о религиозных объединениях" может определять условия и порядок замены военной службы альтернативной гражданской службой, однако само закрепленное в ч. 3 ст. 59 Конституции РФ право на замену военной службы альтернативной гражданской службой не нуждается в конкретизации и является непосредственно действующим правом, связанным со свободой вероисповедания в ее индивидуальном аспекте, и должно обеспечиваться независимо от членства гражданина в религиозной организации.

В Постановлении от 23 июля 1995 г. Конституционный Суд РФ признал, что правоприменительные органы при решении вопросов вселения в жилое помещение, вопреки непосредственному действию конституционных норм, руководствуются отмененными актами о прописке.

В Постановлении от 13 июня 1996 г., имея в виду пробельность в урегулировании института содержания под стражей, Конституционный Суд РФ прямо указал на возможность непосредственного применения ст. 46 Конституции о праве на судебное обжалование любых нарушений прав и свобод.

Необходимо отметить, что государство, обязанностью которого является признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, реализует конституционную задачу путем законодательного и иного нормативного регулирования прав и свобод.

Например, право на объединение (ст. 30 Конституции РФ) реализуется в единстве с конкретизирующими его федеральными законами "Об общественных объединениях", "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности", "О политических партиях" и др. Избирательные права граждан (ст. 32 Конституции РФ) могут осуществляться лишь в соответствии с федеральными законами "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" и др. Право на жилище (ст. 40 Конституции РФ) обеспечивается Жилищным кодексом РФ и другими актами жилищного законодательства. Для большинства социально-экономических прав большое значение имеет принятие законодательства, уточняющего условия пользования данными правами при наступлении соответствующих юридических фактов для определенных категорий граждан.

Конкретизация в федеральном законе закрепленных Конституцией РФ прав или свобод, установление вида санкций за их нарушение должны быть строго обусловлены содержанием этого права или свободы.

Одним из проявлений непосредственного действия конституционных прав и свобод является уведомительный принцип, согласно которому лицу, реализующему свои права человека и гражданина, достаточно лишь уведомить компетентные органы власти о своем намерении. Дополнительного разрешения от них не требуется. Уведомительный принцип действует при реализации права на проведение собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования. Расширение сферы действия уведомительного принципа рассматривается учеными в качестве перспективы демократизации и развития свободы.

## Статья 19

Важнейшим принципом, положенным в основу формирования всей системы правового положения личности, является равенство прав и свобод.

Принцип равенства граждан, их прав и свобод стал одним из основных лозунгов первых демократических революций. Французская декларация прав человека и гражданина 1789 г. закрепила положение о том, что люди рождаются свободными и равными в правах. Эти нормы были направлены против дискриминации и сословных привилегий. Затрагивающий сначала интересы граждан конкретного государства, в дальнейшем данный принцип стал распространяться на человека. В 1948 г. Всеобщая декларация прав человека провозгласила равенство всех людей в их достоинстве и правах (ст. 1). Аналогичные формулировки содержатся и в других базовых международно-правовых документах.

В большинстве конституций современных цивилизованных государств положение ст. 1 Всеобщей декларации либо включено без изменений либо подразумевается или содержится в несколько модифицированной редакции. Например, в ст. 12 Конституции Словацкой Республики, ст. 21 Конституции Украины, ст. 1 Хартии основных прав и свобод Чешской Республики, ст. 6 Конституции Болгарии буквально процитировано положение Всеобщей декларации о том, что люди являются свободными и равными в своем достоинстве и в правах.

Статья 19 Конституции РФ закрепляет три важнейшие гарантии принципа равенства прав и свобод человека и гражданина в России:

- 1) равенство всех перед законом и судом;

2) равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств;

3) равноправие мужчины и женщины.

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

В международно-правовых актах принцип равенства перед законом и судом закреплен отдельными положениями. Согласно ст. 7 Всеобщей декларации прав человека ООН, "все люди равны перед законом и имеют право, без всякого различия, на равную защиту закона". О равенстве всех перед судом говорится в ст. 8 Декларации, согласно которой каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случаях нарушения его основных прав, предоставленных ему конституцией или законом. Раздельным путем закреплен данный принцип и в Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 г. В статье 26 Международного пакта закреплено, что все люди равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту закона. В пункте 1 ст. 14 данного Пакта установлено, что все лица равны перед судами и трибуналами.

Конституции большинства государств закрепляют равенство всех перед законом и пока редко упоминают суд. Лишь немногие формулируют этот принцип в единой связке с законом и судом (например, Азербайджан и Россия). Так, согласно ст. 25 Конституции Азербайджанской Республики, все равны перед законом и судом.

В соответствии с ч. 1 ст. 19 Конституции Российской Федерации все равны перед законом и судом.

Конституционная норма о равенстве всех перед законом и судом свидетельствует о том значении, которую Конституция РФ придает не только закону, но и судебной власти как эффективному средству защиты и восстановления прав и свобод в случае их нарушения.

С принципом равенства всех перед законом и судом тесно связан конституционный принцип, предусмотренный в ст. 123 Конституции РФ, в соответствии с которым судопроизводство осуществляется на основе равноправия сторон. Это положение конкретизируется в процессуальном законодательстве. Так, согласно положениям Уголовно-процессуального кодекса РФ стороны обвинения и защиты равноправны перед судом. Истец и ответчик в гражданском судопроизводстве; жалобщик и орган, организация либо должностное лицо, чьи решения или действия обжалуются в производстве по делам, возникающим из административно-правовых отношений; подсудимый и обвинитель в уголовном судопроизводстве являются сторонами, которым закон предоставляет равные возможности использовать процессуальные средства для защиты своих прав и интересов. Сторонам предоставляются равные возможности знакомиться с материалами дела, заявлять ходатайства, задавать вопросы участникам процесса, свидетелям, экспертам, заявлять отводы, давать объяснения суду, участвовать в прениях и т.д. Имея равные процессуальные права, стороны исполняют и равные процессуальные обязанности. Принцип равноправия сторон проводится в жизнь и в конституционном судопроизводстве, а также в судопроизводстве по арбитражным делам.

Человек и гражданин в Российской Федерации на началах равноправия несет и соответствующую юридическую ответственность. Так, Кодекс РФ об административных правонарушениях определяет, что лица, совершившие административные правонарушения, равны перед законом.

2. Принцип равноправия затрагивает все сферы жизни. Он подразумевает одинаковый подход к решению вопроса о правах и свободах, обязанностях и ответственности всех людей, относящихся к той или иной категории, указанной в законе, т.е. подразумевает запрещение дискриминации по каким-либо признакам при пользовании правами и свободами.

В своих конституциях демократически развитые государства или государства, вставшие на путь демократического развития, гарантируют равенство прав и свобод человека и гражданина, независимо от пола, расы, цвета кожи, языка, веры и религии, политических и иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к этнической группе, имущественного положения и других обстоятельств. Данные положения соответствуют содержанию ст. 2 Всеобщей декларации прав человека ООН, согласно которой каждый человек должен обладать всеми правами и свободами, провозглашенными настоящей Декларацией, без

какого бы то ни было различия в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических и иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения. Кроме того, не должно проводиться никакого различия на основе политического, правового или международного статуса страны или территории, к которой человек принадлежит, независимо от того, является ли эта территория независимой, подопечной, самоуправляемой или как-либо иначе ограниченной в своем суверенитете.

Обязанность государства обеспечивать права всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам без какого бы то ни было различия в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических и иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства закрепили Международные пакты о правах 1966 г. (ст. 2).

Принцип запрещения дискриминации содержится и в ст. 14 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Пользование правами и свободами, признанными в данной Конвенции, должно быть обеспечено без какой-либо дискриминации по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или любым иным обстоятельствам.

Некоторые государства дополнительно к указанному перечню обстоятельств гарантируют равноправие независимо от состояния здоровья, общественной и трудовой деятельности (ст. 6 гл. 2 Конституции Финляндии); служебного положения, принадлежности в политическим партиям, профсоюзным и другим общественным объединениям (ст. 25 Конституция Азербайджанской Республики); общественного положения и образования (ст. 14 Конституции Республики Хорватия); места жительства (ст. 14 Конституции Грузии); образа жизни, физической, духовной или психической инвалидности (ст. 8 Конституции Швейцарии).

Российское государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств (ч. 2 ст. 19 Конституции РФ). Данные положения сформулированы в соответствии с содержанием ст. 2 Всеобщей декларации прав человека ООН и других важнейших международно-правовых актов.

Конституцией РФ запрещаются любые формы ограничения прав и свобод человека и гражданина, в том числе независимо от принадлежности к какому-либо общественному объединению (ч. 2 ст. 19). Включение в число обстоятельств принадлежность к общественным объединениям обусловлено историей политического развития нашей страны. В советский период вхождение гражданина в ряды правящей Коммунистической партии давало ему определенные преимущества и льготы.

Принцип равноправия человека и гражданина, независимо от каких-либо признаков, закрепляется и развивается в федеральном материальном и процессуальном законодательстве.

Так, в Гражданском кодексе РФ указывается, что гражданское законодательство основывается на признании равенства участников регулируемых им отношений. В Уголовном кодексе РФ закрепляется принцип равенства граждан, согласно которому лица, совершившие преступления, равны перед законом и подлежат уголовной ответственности независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Кодекс РФ об административных правонарушениях определяет, что физические лица подлежат административной ответственности независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Юридические лица подлежат административной ответственности независимо от места нахождения, организационно-правовых форм, подчиненности, а также других обстоятельств. В соответствии с Гражданским процессуальным кодексом РФ правосудие по гражданским делам осуществляется на началах равенства перед законом и судом всех граждан независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и других обстоятельств. Согласно Арбитражному процессуальному кодексу РФ правосудие в арбитражных судах осуществляется на аналогичных началах равенства. При этом арбитражный суд обеспечивает равную судебную защиту прав и законных интересов всех лиц, участвующих в деле.

Принцип равноправия подлежит специальной государственно-правовой защите в Российской Федерации. За его нарушение предусматривается уголовная ответственность. Согласно ст. 136 УК РФ, нарушение равенства прав и свобод человека и гражданина в зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, причинившее вред правам и законным интересам граждан, наказывается штрафом в размере от двухсот до пятисот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от двух до пяти месяцев либо лишением свободы на срок до двух лет. То же деяние, совершенное лицом с использованием своего служебного положения, наказывается штрафом в размере от пятисот до восьмисот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от пяти до восьми месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок от двух до пяти лет, либо лишением свободы на срок до пяти лет.

3. Согласно ч. 3 ст. 19 Конституции РФ, мужчина и женщина имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации. Положение о равенстве мужчины и женщины выделено в Конституции РФ в самостоятельную норму, что полностью отвечает требованиям норм международного права.

Международно-правовые документы уделяют значительное внимание принципу равноправия мужчины и женщины. В преамбуле Устава ООН в качестве одной из целей утверждается равноправия мужчин и женщин. В соответствии со ст. 3 Международных пактов о правах 1966 г. участвующие в настоящих пактах государства обязуются обеспечить равное для мужчин и женщин право пользования всеми правами, предусмотренными в данных документах.

Статья 2 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин от 18 декабря 1979 г. обязывает государства-участников "включить принцип равноправия мужчин и женщин в свои национальные Конституции". Согласно ст. 1 данной Конвенции, понятие "дискриминация" применительно к положению женщин означает любое различие, исключение или ограничение по признаку пола, которое направлено на ослабление или сводит на нет признание, использование или осуществление женщинами, независимо от семейного положения, их прав в сфере политических, экономических, социальных, личных, духовно-культурных прав и свобод.

Исторически принцип равноправия мужчины и женщины достаточно прочно утвердился в общественном сознании. Вместе с тем в период становления нового общества положение женщины особенно уязвимо. В Конвенции подчеркивается опасность ограничения доступа женщины к здравоохранению, образованию, профессиональной подготовке, возможностям для трудоустройства и другим потребностям. В современных условиях государство посредством законодательства, управленческой деятельности и суда обязано предотвращать возможные случаи дискриминации женщин.

Конституция РФ особо указывает на равные возможности мужчины и женщины в реализации своих прав. Это положение не может истолковываться, однако, абсолютно, что связано с физиологическими особенностями женского организма, функциями, которые женщины выполняют в семье. Вместе с тем особое внимание должно уделяться получению женщинами образования и профессиональной подготовки, их участию в труде, в общественно-политической и социально-культурной деятельности. С учетом этого в отраслевом законодательстве содержатся нормы о материальной и моральной поддержке материнства и детства, специальных мерах по охране труда и здоровья женщин, их пенсионному обеспечению и т.д.

Особую роль в формировании правового менталитета о равноправии мужчины и женщины призвана сыграть Концепция улучшения положения женщин в Российской Федерации, утвержденная постановлением Правительства РФ от 8 января 1996 г. Основная идея Концепции заключается в том, что полное и равноправное участие женщин в политической, экономической, социальной и культурной жизни на федеральном, региональном и международном уровнях должно стать главной целью государственной политики в области улучшения положения женщин в России. В данном политико-правовом документе отмечается, что невосребованность женщин в политике, дискриминация в труде, ухудшение здоровья и рост насилия в отношении женщин вызывают наибольшее беспокойство общественности в условиях кардинальных реформ, происходящих в стране. В этой связи Концепция признает необходимым в первую очередь содействовать соблюдению прав женщин в единстве с основными правами и основными свободами человека, обеспечивать условия для полноправного участия женщин в принятии решений на всех уровнях управления, содействовать обеспечению равных прав на рынке труда, обеспечивать охрану здоровья женщин, добиваться недопущения и пресечения насилия в отношении женщин.

## Статья 20

1. Жизнь человека в любом цивилизованном обществе представляет собой высшую ценность и первейшее право индивидуума. Реальность обеспечения права на жизнь - один из существенных показателей степени демократичности государства. Обладание им служит предпосылкой осуществления всех прав человека и гражданина. Если жизнь становится объектом угроз, то теряется смысл во всех правах личности. Именно абсолютный характер жизни как ценности предопределяет высочайшую значимость права на жизнь в системе всех прав.

Провозглашение в комментируемой статье данного права требует от государства соответствующей охраны и защиты, т.е. закрепления и реализации конкретных форм и методов деятельности государственных, международных и общественных организаций, направленных на предотвращение угроз жизни человека и создание условий его нормального существования.

Кроме Конституции РФ, право на жизнь закреплено во всех демократических конституциях мира, включая международные документы. В статье 3 Всеобщей декларации прав человека 1948 г. провозглашено право каждого человека на жизнь, на свободу и на личную неприкосновенность\*(77). В Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 г. декларируется: "Право на жизнь есть неотъемлемое право каждого человека. Это право охраняется законом. Никто не может быть произвольно лишен жизни" (ч. 1 ст. 6)\*(78).

Право на жизнь имеет каждый - от рождения до смерти. Установление временных и биологических границ жизни представляет собой сложную проблему, над которой в течение многих лет работали ученые и практики самых разных специальностей.

Существует много точек зрения на определение начала жизни: на какой стадии своего развития плод становится жизнеспособным, т.е. имеет возможность осуществлять основные жизненные функции самостоятельно? Если исходить из содержания ст. 17 Конституции РФ, которая предусматривает, что "основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения", то следует согласиться с тем, что правами (а значит, и правом на жизнь) человек обладает с момента рождения. Если же за основу взять иной подход, то возникнет вопрос: какой именно момент брать за основу - зачатия, формирования организма, начала работы мозга или сердца?

Международно-правовые и межрегиональные акты не освещают вопроса временных критериев появления права того или иного субъекта на жизнь. Исключение составляет лишь Американская конвенция о правах человека, которая провозглашает право на уважение жизни человека с момента зачатия\*(79).

Данная проблема имеет давнюю историю. Каноническое право принимало, что, только когда зародыш становится "жилищем" души, он считается человеком. При этом одни убеждены, что душа вселяется в человека с момента зачатия, другие считают, что человек был создан Богом и только затем Бог вдохнул в него душу, поэтому о человеке, имеющем душу, а значит, как о субъекте правоотношений, можно говорить только с момента первого вдоха.

Современная научная медицина не оперирует таким понятием, как "душа", поэтому если опираться на ее данные при определении начала жизни, то необходимо руководствоваться иными критериями - физиологическими.

Факт рождения связывается с отделением плода от тела матери. Однако ребенок может родиться мертвым, поэтому медики используют термин "живорожденность", т.е. наличие безусловных врожденных рефлексов. Приказом Минздрава и Госкомстата России от 4 декабря 1992 г. N 318/190\*(80) утверждена Инструкция об определении критериев живорождения, мертворождения, перинатального периода\*(81).

В настоящее время рамки "живорожденности" раздвинулись до 19 недель. Почти весь мир знает о Кении Кинг, родившейся недоношенной на сроке в 19 недель. Кении весила лишь 510 граммов\*(82). Во многих странах детей, родившихся на сроке в 21-22 недели, можно спасти. Однако гинекологи, детские врачи и неонатологи (специалисты, занимающиеся новорожденными) из Швейцарской Конфедерации считают, что "медицинское обслуживание ранорожденных, появившихся на свет перед 25-й неделей беременности, должно, как правило, ограничиваться паллиативными мероприятиями" (т.е. полумерами, дающими лишь временное облегчение). Швейцарские медики подкрепляют свою позицию экономическими выкладками: интенсивная терапия одного ранорожденного может обойтись в 150 000 евро. В обслуживании ранорожденных на границе жизнеспособности встает вопрос: нужно ли затрачивать значительные финансовые

ресурсы на обслуживание неспособного к выживанию раннорожденного, если эти средства отсутствуют в других областях здравоохранения. Швейцарский врач К. Зайтц считает, что "все дети, появившиеся на свет до 26 недель, имеют какие-либо умственные или физические недуги, ограничивающие качество их жизни". А германские неонатологи всю борются за то, чтобы выхаживать младенцев, родившихся на ранней стадии беременности. По статистике, в Германии 75% экстремально раннорожденных детей выживают. В России каждый год появляются на свет 20 тысяч детей, вес которых от 500 до 1000 граммов, но спасают их лишь в тех случаях, когда есть спонсорские деньги или деньги родителей. Лишь вес более 1000 граммов попадает под действие медицинского страхования. В России один день выхаживания такого младенца обходится минимум в тысячу долларов. Кроме этого, для выхаживания таких детей нужны специализированные клиники, оборудование, препараты и обученные специалисты. Поэтому мест, где таких малышей удастся спасти, недопустимо мало. По словам главного акушера-гинеколога Минздрава РФ, директора Научного центра акушерства, гинекологии и перинатологии РАМН, академика РАМН В. Кулакова, "бюджет России пока не позволяет расширить сеть таких учреждений, а спонсоров, увы, нет"(83).

Кроме определения момента наступления жизни, возникает смежный вопрос, являющийся предметом многих споров: на какой стадии своего развития человеческий эмбрион, или плод, приобретает права человека?

В статье 17 Гражданского кодекса РФ говорится, что правоспособность гражданина возникает в момент его рождения и прекращается смертью. В уголовном праве, так же как и в гражданском, началом жизни считается момент физиологических родов\*(84), т.е. начало выхода из утробы матери. Однако гражданско-правовая защита гарантируется по существенным вопросам уже до рождения.

Из этого различного объема правовой защиты исходит общий принцип существующего права: право на жизнь защищается в каждой сфере в объеме, в котором оно достойно защиты, в котором жизни грозят типичные для этой отрасли опасности. Однако нужно принять во внимание, что в уголовном праве зарождающаяся жизнь также должна пользоваться определенной защитой, гарантируемой от момента зачатия или, по крайней мере, от момента имплантации\*(85).

Примеры, связанные с возникновением правового регулирования зачатого ребенка, можно найти в российских законодательных актах. Например, в части второй Налогового кодекса РФ (ст. 218) закреплено, что, вследствие аварии в 1957 г. на производственном объединении "Маяк" и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча, к имеющим право на получение упомянутых вычетов, в частности, относятся дети, которые в момент эвакуации (переселения) находились в состоянии внутриутробного развития\*(86).

Данный пример показывает, что речь идет о признании срока внутриутробного развития как срока, порождающего определенные последствия.

На этой почве возникает много споров. Одни считают, что субъективные права ребенка могут возникнуть лишь с рождения, другие - у эмбриона, так как он генетически отличен от матери и телесно самостоятелен, поскольку не является частью организма своего носителя и способен к саморазвитию.

По мнению авторов настоящего комментария, фиксация зависимости возникновения правосубъектности от факта рождения представляется наиболее целесообразной.

Конец жизни определяется также далеко не едино со смертью. Существует несколько определений смерти. Смерть - это прекращение существования индивидуума как обособленной живой системы, прекращение жизнедеятельности организма, его гибель и др. Однако представляется, что смертью человека нужно считать "полное и необратимое прекращение деятельности коры головного мозга, обусловленное гибелью его клеток и констатируемое комплексом выработанных современной медициной средств и способов, с очевидностью и несомненностью доказывающих ее наступление"\*(87). Именно с этого момента начинают действовать все правовые последствия, связанные со смертью индивида, т.е. уголовные, гражданские, семейные и др.

Для права неприемлемо постепенное угасание личности человека, постепенная утрата его правоспособности, постепенное исчезновение его личных, лично-имущественных и имущественных прав. Поэтому юриспруденция не придерживается медицинских критериев, а создает для своих потребностей юридическую фикцию, которая отождествляет смерть с моментом.

В современных условиях наука выделяет несколько видов смерти, такие, как социальная, мозговая, физиологическая смерть\*(88), естественная, неестественная, патологическая (преждевременная) смерти. Одновременно смерть может быть частичной - когда умирает не весь организм, а группы клеток или какого-либо органа (некроз тканей).

Традиционно юристы выделяют два вида смерти - клинический и биологический. В момент прекращения деятельности сердца и дыхания наступает состояние клинической смерти. В состоянии клинической смерти человек является субъектом права, и это означает, что за медицинскими работниками сохраняется обязанность оказывать ему медицинскую помощь. После смерти мозга - органа, наиболее чувствительного к остановке кровообращения, постепенно наступает биологическая смерть других органов и тканей. Современная медицина с помощью реанимационных мероприятий может вернуть человека к жизни. Таким образом, клиническая смерть может и не стать необратимой. Следовательно, лицу, находящемуся в подобном состоянии, должна оказываться помощь. Более того, в Уголовном кодексе РФ устанавливается специальная ответственность за неоказание помощи больному\*(89). Еще недавно порог жизни и смерти определялся иным моментом: остановка деятельности сердца бесспорно считалась концом человеческой жизни. В настоящее время наука достигла того, что при фактической смерти головного мозга (церебральная смерть) внешние функции организма могут бесконечно долго поддерживаться специальными препаратами. Это означает, что искусственным способом создается видимость жизни: легкие вентилируются, сердце перегоняет кровь. В таком виде человек может находиться неограниченно долго, но без оптимистического прогноза. Реанимационные мероприятия проводятся, в сущности, над трупом. Констатация смерти мозга дает юридическую и моральную возможность прекратить методы поддержания такого существования\*(90). В данном случае возникает несколько проблем: излишние страдания причиняются родственникам фактически умершего человека; родственники и больничное учреждение несут расходы на поддержание деятельности организма, которые могут быть отданы человеку, которому они действительно могут помочь; в силу неконтролируемого и не всегда адекватного эмоционального восприятия в трагические моменты, для родственников врач, отключающий аппарат обеспечения жизнедеятельности, становится, фактически, палачом; развитие трансплантологии привело к тому, что тело человека стало потенциальным набором жизненно важных органов, которые являются средством не только спасения, но и материального обогащения; возможны иски родственников, не смилившихся с утратой близкого человека. Если такие иски начнут удовлетворяться, врач будет избегать пороговых ситуаций, боясь привлечения к ответственности. Исходя из этих предпосылок возникает вопрос: считать ли человека умершим, если фиксируется смерть головного мозга?

В ряде стран (Италия, Франция, Финляндия, США (12 штатов) и др.) изданы специальные законодательные акты, в которых подтверждается, что человека следует считать умершим с момента установления смерти мозга\*(91).

В Российской Федерации действует несколько документов, которые определяют момент смерти. В 1992 г. был принят и по настоящее время действует Закон РФ "О трансплантации органов и (или) тканей человека", считающий моментом смерти "необратимую гибель всего головного мозга". В соответствии с этим Законом был издан Приказ Минздрава России N 460 "Об утверждении Инструкции по констатации смерти человека на основании диагноза смерти мозга"\*(92). К критериям, наличие которых обязательно для установления диагноза смерти мозга, относятся: полное и устойчивое отсутствие сознания (кома), атония\*(93) всех мышц, отсутствие реакции зрачков на прямой яркий свет, отсутствие ряда рефлексов (окулоцефалических, окуловестибулярных, корнеальных); отсутствие самостоятельного дыхания и др.\*(94)

Несмотря на важное значение указанной Инструкции, следует отметить, что она имеет значение, в первую очередь, в трансплантологии. Что касается определения момента смерти человека и прекращения реанимационных мероприятий, то Основы законодательства РФ об охране здоровья\*(95) 1993 г. ссылаются на Инструкцию по определению критериев и порядка определения момента смерти человека, прекращения реанимационных мероприятий, утвержденную Приказом Минздрава России от 4 марта 2003 г. N 73\*(96).

До принятия этой Инструкции не были законодательно определены признаки смерти, принятые в обычной медицинской практике, что вызывало проблемы. Данная Инструкция - важный законодательный документ, впервые определивший признаки биологической смерти (необратимой гибели человека). В этом акте выделяются стадии умирания, дано их определение, установлено, когда реанимационные мероприятия должны прекращаться или не проводиться.

Таким образом, современная медицина, войдя в новую фазу научно-технического прогресса, ставит на иной уровень субъективное мнение врача о жизни и смерти. Рассмотренные выше



российские документы показывают, что именно от медиков зависит констатация смерти, свидетельствуемая лишь по формально-определенным признакам. Медицина до настоящего времени не добилась успехов в достоверно точном определении порога перехода человека в небытие. Это создает дополнительные биоэтические проблемы, разрешение которых право отдает специалисту - врачу, тем самым возлагая на него дополнительную моральную ответственность.

2. Смертная казнь - самая суровая мера наказания, заключающаяся в лишении человека жизни. Она применяется только по приговору суда от имени государства и назначается за очень узкий круг особо тяжких умышленных преступлений. Уголовный кодекс РФ относит к таким преступлениям убийство при отягчающих обстоятельствах (ч. 2 ст. 105), посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля (ст. 277), лица, осуществляющего правосудие или предварительное расследование (ст. 295), сотрудника правоохранительного органа (ст. 317), а также геноцид (ст. 357).

Допуская возможность лишения жизни человека только в связи с исполнением наказания в виде смертной казни, Конституция РФ устанавливает, что эта мера, во-первых, исключительная, а во-вторых, применяется временно, "впредь до ее отмены". Значит, российское общество и государство в перспективе намерены отказаться от данного вида наказания.

Авторы Конституции РФ, включив в ее текст норму о возможной отмене смертной казни, вряд ли продумали все последствия подобного шага, ибо невольно возникает вопрос: на основании какого нормативно-правового акта она должна отменяться? Конституция РФ имеет высшую юридическую силу. Ни один акт национального и даже международного законодательства не может превалировать над ее нормами. Следовательно, вопрос как о применении, так и об отмене смертной казни должен решаться на высшем юридическом уровне, т.е. только путем изменения положений самой Конституции РФ, причем исключительно путем их пересмотра, как того требует ст. 135 Конституции РФ.

В комментируемой статье предусматриваются условия, при которых до отмены может применяться смертная казнь:

она должна быть установлена только федеральным законом;

основанием для ее применения может быть только совершение лицом особо тяжкого преступления против жизни;

лицу, обвиняемому в совершении преступления, за которое может быть назначена смертная казнь, обеспечено право на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей.

Особо подчеркнем, что при отсутствии хотя бы одного из перечисленных условий применение смертной казни недопустимо.

Согласно ст. 49 Конституции РФ "каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда". В данном случае речь идет о рассмотрении таких дел судом с участием присяжных заседателей.

Конституция в ч. 2 ст. 20 прямо устанавливает право обвиняемого на суд присяжных в случае, если он совершил особо тяжкое преступление, за которое предусмотрено наказание в виде смертной казни, а в ч. 1 ст. 46 гарантирует каждому судебную защиту его прав и свобод. Этой норме корреспондируют положения ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. и ст. 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г.: "Каждый при рассмотрении предъявленного ему уголовного обвинения имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона"\*(97). Важнейшим международно-правовым документом, определяющим правовой статус граждан, является Всеобщая декларация прав человека 1948 г., согласно ст. 7 которой "все люди равны перед законом и имеют право, без всякого различия, на равную защиту закона".

3 мая 2002 г. в Вильнюсе был открыт для подписания Протокол N 13 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, который предусматривает отмену смертной казни в любых обстоятельствах, не признавая никаких исключений. Государства-участники, будучи убеждены, что право каждого человека на жизнь - фундаментальная ценность в демократическом обществе, а отмена смертной казни - основное условие защиты этого права и полного признания достоинства, присущего всем человеческим существам, желая усилить защиту права на жизнь, гарантированного Европейской конвенцией, отмечая, что Протокол N 6 к Конвенции, касающийся

отмены смертной казни, не исключает ее применения за действия, совершенные во время войны или неизбежной угрозы войны, преисполнены решимости сделать последний шаг - отменить смертную казнь в любых обстоятельствах\*(98).

Из 43 государств - участников Протокола N 6 42 страны, отменившие у себя смертную казнь, были готовы к такому шагу и, следовательно, к ратификации Протокола N 13, который вступил в силу 1 июля 2003 г. И только Россия, несколько лет откладывающая ратификацию Протокола N 6, по-прежнему отстает в этом вопросе от мирового сообщества. Слишком медленно зреет в обществе осознание необходимости такого шага, хотя надо признать, что по прошествии этих лет среди части россиян появилось и основательно закрепилось мнение о полной отмене смертной казни.

В России (как, впрочем, и в любой стране) разработка законодательных актов об отмене смертной казни должна идти параллельно с тщательно продуманной государственной политикой, направленной на повышение уровня правосознания населения, на четкое понимание им нравственных устоев современного демократического гражданского общества. Все это должно помочь россиянам преодолеть ошибочное заблуждение в рациональности этого вида наказания и убедить их в том, что государство отменяет смертную казнь отнюдь не с целью удовлетворения требований международных организаций, а из сознания того, что это отвечает потребностям общества, переживающего процесс укрепления демократических основ.

Таким образом, проблема применения смертной казни может быть разрешена лишь с помощью комплексного подхода, системы реальных позитивных изменений и в политике государства, и в жизнедеятельности российского общества. Именно так, включая в действие все новые элементы данной системы, завоеывая новые рубежи, необходимо постепенно и упорно двигаться в направлении свертывания сферы высшей меры наказания. Важно качественно перестроить юридическую политику Российского государства, которая сопровождалась бы введением дополнительных гарантий от осуждения невиновного, проведением полномасштабной судебной реформы, обеспечивающей более оперативную и эффективную деятельность всей системы уголовной юстиции, что будет способствовать раскрываемости преступлений и неотвратимости наступления наказания.

Следовательно, полностью отменить смертную казнь целесообразно лишь при становлении истинно гражданского общества и правовой государственности.

Однако следует иметь в виду, что длительная задержка решения об отмене смертной казни может нанести ущерб международному престижу России, создав благоприятную почву для критики со стороны совета Европы и других международных организаций.

Входя в Совет Европы, наиболее авторитетную гуманитарную организацию, Российская Федерация ставила перед собой цель - влиться в европейское пространство, идти по пути строительства демократических институтов, отвечающих исторически выработанным стандартам и критериям и имеющим в своей основе признание прав и свобод человека в качестве высшей ценности.

## Статья 21

Под достоинством в философии понимается осознание самим человеком и окружающими его людьми факта обладания нравственными, интеллектуальными, духовными, физическими и иными ценными качествами личности, не опороченной незаконно и несправедливо ни перед кем и ни при каких условиях. Достоинство личности определяется совокупностью качеств человека, характеризующихся как в результате его самооценки, так и репутации в обществе: благочестием, нравственными установками, уровнем знаний, обладанием социально полезными навыками, достойным образом жизни и т.п.

В понятие права человека на достоинство составной частью входит право на честь и доброе имя. В соответствии со ст. 23 (ч. 1) Конституции РФ каждый имеет право на защиту своей чести и доброго имени. Юридическое содержание этих прав определяется на основе этических норм, связано с совершением социально значимых поступков и неотделимо от личности.

Право на достоинство распространяется на каждого человека. Преступники, бедные, больные, душевнобольные, недееспособные, инвалиды - все категории и социальные слои людей должны иметь право на уважение и почтение. Право на достоинство означает, что люди должны быть свободны в своих стремлениях и выборе образа жизни. Признание этого права предполагает отказ от любых форм рабства и принуждения.

В преамбуле Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. отмечается, что достоинство личности является свойством, присущим всем членам человеческой семьи, из которого вытекают неотъемлемые права и на котором основываются свобода, справедливость и всеобщий мир.

В Российской Федерации не принято специального федерального закона, посвященного регулированию права человека на достоинство. В то же время в отраслевом законодательстве и в судебных решениях немало положений, посвященных понятию и гарантиям защиты данного права.

В частности, в гражданском законодательстве РФ присутствуют нормы, посвященные достоинству личности и его защите. Согласно ч. 1 ст. 150 ГК РФ, достоинство личности отнесено к числу нематериальных благ, принадлежащих человеку от рождения, неотчуждаемых и непередаваемых. Достоинство - неотъемлемое свойство человека, высшая ценность, составляющая основу признания и уважения всех его прав и свобод\*(99), принадлежащее ему независимо от того, как он сам и окружающие воспринимают и оценивают его личность. Как бы ни зарекомендовал себя человек, какими бы качествами, в том числе отрицательными, он ни обладал, государство и его органы обязаны в полной мере создавать ему условия для реализации всех прав, обеспечивающих человеческое достоинство. Обеспечить достоинство человека - значит прежде всего относиться к нему не как к объекту воздействия со стороны государства, а как к равноправному субъекту, который может защищать свои права всеми не запрещенными законом способами (ч. 2 ст. 45 Конституции РФ) и спорить с государством в лице любых его органов\*(100).

Достоинство личности в Российской Федерации охраняется государством. Ничто не может быть основанием для умаления достоинства личности. Отсюда следует, что вне закона должны быть все формы унижения человеческого достоинства.

Право человека на достоинство обеспечивается возможностью применения специальных правовых мер воздействия к лицам, посягнувшим на достоинство и честь гражданина. Правовая защита достоинства граждан осуществляется, прежде всего, нормами уголовного и гражданского права.

В уголовном законодательстве предусмотрены составы преступлений против чести и достоинства граждан (ст. 129 - клевета, ст. 130 УК РФ - оскорбление). Согласно ст. 129 УК РФ, клевета, т.е. распространение заведомо ложных сведений, порочащих честь и достоинство другого лица или подрывающих его репутацию, наказывается штрафом в размере от пятидесяти до ста минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до одного месяца, либо обязательными работами на срок от ста двадцати до ста восьмидесяти часов, либо исправительными работами на срок до одного года. Клевета, содержащаяся в публичном выступлении, публично демонстрирующемся произведении или средствах массовой информации, наказывается штрафом в размере от ста до двухсот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного до двух месяцев, либо обязательными работами на срок от ста восьмидесяти до двухсот сорока часов, либо исправительными работами на срок от одного года до двух лет, либо арестом на срок от трех до шести месяцев. Клевета, соединенная с обвинением лица в совершении тяжкого или особо тяжкого преступления, наказывается ограничением свободы на срок до трех лет, либо арестом на срок от четырех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до трех лет.

2. Как видно из положений ч. 2 комментируемой статьи, Конституция РФ напрямую запрещает применение пытки, насилия или другого жестокого или унижающего достоинство человека обращения и наказания, которые рассматриваются как оскорбление человеческого достоинства и осуждаются как нарушение прав и основных свобод человека. Включение в Конституцию РФ запрета пыток, другого унижающего достоинство человека обращения - новая конституционная норма российского права.

Запрет подвергать человека пыткам, жестокому, бесчеловечному или унижающему его достоинство обращению и наказанию является одним из принципиальных положений международного права, закрепленным в целом ряде международных актов о правах человека: Всеобщей декларации прав человека 1948 г.; Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г.; Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 г.; Декларации о защите всех лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания 1975 г.; Принципах медицинской этики, относящихся к роли работников здравоохранения, в особенности врачей, в защите заключенных или задержанных лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов

обращения или наказания 1982 г.; Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 г.; Своде принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме, 1988 г.; Основных принципах обращения с заключенными и Стандартных минимальных правилах ООН в отношении мер, не связанных с тюремным заключением, 1990 г. и др.\*(101)

Согласно ст. 7 Пакта о гражданских и политических правах и ст. 3 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, запрещается подвергать людей пыткам или жестокому, бесчеловечному или унижающему их достоинство обращению или наказанию.

Как следует из ряда решений Европейской комиссии по правам человека (1969 г.) и Европейского Суда по правам человека (1978 г.), обращение или наказание должно признаваться бесчеловечным, если оно причиняет сильные моральные или физические страдания и не может быть оправданным в данной ситуации. Оно признается унижающим человеческое достоинство, если направлено на то, чтобы вызвать у жертв чувство страха, подавленности и неполноценности, оскорбить, унижить или сломить их физическое или моральное сопротивление, вне зависимости от того, совершаются подобные действия перед третьими лицами или в частной обстановке\*(102).

В соответствии со ст. 3 Конвенции и требованиями, содержащимися в постановлениях Европейского Суда по правам человека, условия содержания обвиняемых под стражей должны быть совместимы с уважением к человеческому достоинству. При этом лицу не должны причиняться лишения и страдания в более высокой степени, чем тот уровень страданий, который неизбежен при лишении свободы, а здоровье и благополучие лица должны быть гарантированы с учетом практических требований режима содержания.

Оценка указанного уровня дается в зависимости от конкретных обстоятельств, в частности: от продолжительности неправомерного обращения с человеком, характера физических и психических последствий такого обращения. В некоторых случаях принимаются во внимание пол, возраст и состояние здоровья лица, которое подверглось бесчеловечному или унижающему достоинство обращению.

В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. N 5 "О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации" отмечено следующее: "В практике применения Конвенции о защите прав человека и основных свобод Европейским Судом по правам человека к "бесчеловечному обращению" относятся случаи, когда такое обращение, как правило, носит преднамеренный характер, имеет место на протяжении нескольких часов или когда в результате такого обращения человеку были причинены реальный физический вред либо глубокие физические или психические страдания".

В соответствии со ст. 1 Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания от 10 декабря 1984 г., ратифицированной Указом Президиума Верховного Совета СССР от 21 января 1987 г.\*(103), под пыткой понимается любое действие, посредством которого человеку намеренно причиняется сильная боль или страдание, физическое или психическое, официальным лицом или по его подстрекательству с целью получения от него или от третьего лица информации или признаний, наказание его за действия, которые он совершил или в совершении которых подозревается, а также запугивание либо принуждение его к действиям. Пытки запрещаются принципиально даже в самых исключительных обстоятельствах, включая войну. Запрещается также выдача лиц другому государству, если есть серьезные основания полагать, что этому лицу может угрожать там применение пыток.

Нарушение запрета на применение пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения при определенных условиях влечет за собой уголовную ответственность в соответствии со ст. 285 ("Злоупотребление должностными полномочиями"), 286 ("Превышение должностных полномочий"), 301 ("Незаконное задержание, заключение под стражу или содержание под стражей"), 302 ("Принуждение к даче показаний") УК РФ. Все действия, связанные с совершением пыток, рассматриваются уголовным правом как преступления. Согласно ст. 179 УК РФ, принуждение к даче показаний путем применения угроз или иных незаконных действий со стороны лица, производящего дознание или предварительное следствие, а также подобные действия, соединенные с применением насилия или с издевательством над личностью допрашиваемого, влекут за собой уголовное наказание - лишение свободы на срок от трех до 10 лет.

## Статья 22

Конституционное право на свободу является одним из наиболее значимых и емких социальных благ. Оно предоставляет людям возможность пользоваться личной (гражданской), политической, экономической и духовно-культурной свободой, создавая тем самым условия, необходимые для всестороннего развития личности, обеспечения функционирования демократического общества в целом.

В соответствии со ст. 1 Всеобщей декларации прав человека "все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах". Исходя из закрепленного в Декларации идеала свободной личности, Международный пакт о гражданских и политических правах, в частности, предусматривает, что каждый человек имеет право на свободу и личную неприкосновенность (п. 1 ст. 9); никто не должен содержаться в рабстве, в подневольном состоянии, не должен понуждаться к принудительному труду (ст. 8); ни одно лицо не должно без его свободного согласия подвергаться медицинским или научным опытам (ст. 7).

Из положений названных и иных международно-правовых документов видно, что право на свободу трактуется достаточно широко, охватывая сферу как физической (биологической), так и социальной жизни человека.

Право на свободу, так же как и права на жизнь и достоинство личности, является объемным, сложносоставным правомочием, включающим в себя комплекс конкретных прав и свобод, реализуемых в сферах личной (свобода выбора места пребывания и жительства, передвижения, действий, неприкосновенность личной жизни и жилища), политической (свобода мысли, слова), профессионально-экономической (свобода труда), духовно-культурной (свобода творчества, совести) жизнедеятельности человека. Содержание права на свободу более детально раскрывается в ст. 23, 26, 27, 29 Конституции РФ и законодательных актах, посвященных тем или иным видам свободы личности.

Одним из важнейших элементов свободы личности является его личная неприкосновенность - наиболее значительное право человека, которое он приобретает от рождения. Это означает, что каждый, независимо от пола, национальности, вероисповедания и т.п., вправе совершать любые действия, не противоречащие закону, не подвергаясь какому-либо принуждению или ограничению в правах со стороны кого бы то ни было.

Институт личной неприкосновенности включает физическую (это сама жизнь, здоровье человека, его физическое состояние) и морально-духовную неприкосновенность (честь, достоинство личности).

Обеспечение физической неприкосновенности личности предполагает создание достаточных гарантий от каких-либо посягательств на ее жизнь, здоровье, половую неприкосновенность, свободу физической активности как со стороны государства в лице его органов и должностных лиц, так и со стороны отдельных людей. Обеспечение морально-духовной неприкосновенности охватывает комплекс мер, направленных на защиту от посягательств на нравственное и психическое здоровье личности, интеллектуальную и волевую сферу сознания человека.

Гарантируя свободу и личную неприкосновенность, законодатель широко использует регулятивные и охранительные возможности права. Так, принятые 22 июля 1993 г. Основы законодательства РФ об охране здоровья граждан устанавливают, что любое медицинское вмешательство допускается только с согласия пациента или его законных представителей (если речь идет о несовершеннолетних, не достигших 15 лет, или недееспособных граждан). Без согласия пациента медицинская помощь может оказываться лишь в случаях, когда его состояние не позволяет ему выразить свою волю (ст. 32 Основ законодательства РФ об охране здоровья граждан). При этом решение о медицинском вмешательстве вправе принимать консилиум, а при невозможности собрать таковой - лечащий (дежурный) врач, который обязан уведомить об этом должностных лиц лечебно-профилактического учреждения (и законных представителей). Решение о принудительной госпитализации вправе принять только суд.

Сходное правило закреплено и в ст. 11 Закона РФ от 2 июля 1992 г. N 3185-1 "О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании", в соответствии с которой лечение без согласия лица, страдающего психическим расстройством, или без согласия его законного представителя может проводиться лишь в случаях, предусмотренных Уголовным кодексом РФ, или когда, как сказано в ст. 29, психическое расстройство обуславливает опасность лица для себя или окружающих, его беспомощность или существенный вред его здоровью вследствие ухудшения состояния здоровья.

Согласно ст. 1 Закона РФ от 22 декабря 1992 г. N 4180-1 "О трансплантации органов и (или) тканей человека"<sup>(104)</sup>, трансплантация органов или тканей человека допускается лишь при наличии согласия донора и только при условии, что его здоровью не будет причинен значительный вред. Федеральный закон от 30 мая 1995 г. "О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)", вводя комплекс мер, обеспечивающих профилактику и лечение этого заболевания, предусматривает, что медицинское освидетельствование граждан с целью выявления ВИЧ-инфекции проводится только добровольно, за исключением случаев обязательного освидетельствования отдельных категорий лиц (доноры; работники медицинских учреждений, учреждений общественного питания и др.; осужденные, отбывающие наказание в местах лишения свободы).

Широкий круг норм, предписания которых гарантируют неприкосновенность личности, содержится в законодательстве, регламентирующем юрисдикционную деятельность государственных органов. Так, привод, задержание, арест, личный обыск и другие принудительные действия допускаются лишь при наличии перечисленных в законе оснований и в установленном им порядке. Проведение таких процессуальных действий, как освидетельствование и следственный эксперимент, допускается, согласно Уголовно-процессуальному кодексу РФ, лишь при условии, что этим не создается опасность здоровью человека. Исчерпывающе указаны в законе и случаи ограничения свободы и личной неприкосновенности в сфере административных правоотношений: при доставлении административного правонарушителя, задержании, личном досмотре (КоАП РФ).

2. В Российской Федерации установлены конституционные требования к процедуре принятия решения о применении в отношении лица такой меры пресечения или наказания, как лишение человека свободы. Одним из достижений Конституции РФ является установление судебного порядка ареста, заключения под стражу и содержания под стражей. Положение ч. 2 ст. 22 Конституции РФ соответствует требованиям ч. 4 ст. 9 Международного пакта о гражданских и политических правах, определяющим, что каждому, кто лишен свободы вследствие ареста или содержания под стражей, принадлежит право на разбирательство его дела в суде, чтобы этот суд мог безотлагательно вынести постановление относительно законности его задержания и распорядиться о его освобождении, если задержание незаконно.

До принятия Конституции РФ 1993 г. эти вопросы входили в компетенцию прокурора, который в большинстве случаев принимал соответствующие решения по существу в отсутствие подозреваемого лица. Теперь эти процедуры предполагают участие в них гражданина, который должен предстать перед судом. Кроме того, особенностью судебного рассмотрения данных вопросов является возможность участия в нем не только лица, в отношении которого будет приниматься решение, но и адвоката (защитника), прокурора, т.е. сторон - защиты и обвинения. При этом должен обеспечиваться принцип равенства сторон.

Новым в Конституции РФ является и сокращение срока досудебного задержания. Лицо, подозреваемое в совершении уголовно наказуемого деяния, не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов, тогда как ранее этот срок составлял 72 часа.

Актуальным вопросом в отношении гарантий свободы личности является проблема избрания в качестве меры пресечения содержание под стражей на период проведения следствия и судебного разбирательства. В Российской Федерации порядок применения международно-правовых стандартов в этой сфере в некоторых аспектах рассмотрен в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. N 5 "О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации". В пункте 14 данного Постановления говорится, что при решении вопросов о продлении срока содержания под стражей судам надлежит учитывать, что, согласно п. 3 ст. 5 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, каждое лицо, подвергнутое аресту или задержанию, имеет право на судебное разбирательство в течение разумного срока или на освобождение до суда. Пленум Верховного Суда РФ отметил также, что при принятии решения "О заключении обвиняемых под стражу в качестве меры пресечения, о продлении сроков содержания их под стражей, разрешая жалобы обвиняемых на незаконные действия должностных лиц органов предварительного расследования, суды должны учитывать необходимость соблюдения прав лиц, содержащихся под стражей, предусмотренных статьями 3, 5, 6 и 13 Конвенции о защите прав человека и основных свобод" (п. 15 Постановления).

Неприкосновенность частной жизни граждан - один из важнейших элементов правового статуса человека и гражданина.

Отношения между людьми в сфере личной жизни регулируются в основном нормами нравственности. Поэтому право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну состоит из целого ряда правомочий, обеспечивающих гражданину возможность находиться вне службы, вне производственной обстановки в состоянии известной независимости от государства и общества, а также юридических гарантий невмешательства в реализацию этого права. Право на частную жизнь выражается в свободе общения между людьми на неформальной основе в сферах семейной жизни, родственных и дружеских связей, интимных и других личных отношений. Образ мыслей, мировоззрение, увлечения и творчество также относятся к проявлениям частной жизни.

Право на неприкосновенность частной жизни - понятие многогранное. В современных условиях это право находит себя во многих жизненных проявлениях. Традиционные пространственная и вербально-чувственная формы выражения частной жизни. Пространственная включает в себя ограничение на вторжение в жилище, на рабочее место, свободу общения в общественных местах без наблюдения со стороны. Вербально-чувственная предполагает недопустимость вторжения в интимную жизнь, семейно-нравственные отношения.

Основные элементы института неприкосновенности частной жизни граждан получили отражение в ст. 12 Всеобщей декларации прав человека, согласно которой "никто не может подвергаться произвольному вмешательству в его личную и семейную жизнь, произвольным посягательствам на неприкосновенность его жилища, тайну его корреспонденции или на его честь и репутацию. Каждый человек имеет право на защиту закона от такого вмешательства или таких посягательств".

Под неприкосновенностью частной жизни Конституция РФ и федеральное законодательство подразумевают невмешательство в частную жизнь, неприкосновенность личной и семейной тайны (тайны частной жизни). От уровня гарантированности сохранения тайн личной жизни граждан зависят степень свободы личности в государстве, демократичность и гуманность существующего в нем политического режима.

Право на частную жизнь гарантируется такими конституционными и иными правовыми установлениями, как неприкосновенность жилища (ст. 25 Конституции РФ), право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, ограничение которого допускается только на основании судебного решения (ч. 2 ст. 23 Конституции РФ), право распоряжаться семейным бюджетом, личной собственностью и денежными вкладами, тайна которых гарантируется законом.

Неприкосновенность частной жизни означает запрет для государства, его органов и должностных лиц вмешиваться в личную жизнь граждан, наличие правовых механизмов и гарантий защиты от всех посягательств на личную жизнь, честь и репутацию.

В современный период с усилением роли информации в жизни каждого человека все больше исследователей специально выделяют информационную форму выражения частной жизни. Право на неприкосновенность частной жизни в информационном смысле означает неприкосновенность личной информации, любых конфиденциальных сведений о нем, которые человек предпочитает не предавать огласке.

Одной из конституционных гарантий неприкосновенности частной информационной жизни является конституционное положение о том, что сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются (ч. 1 ст. 24 Конституции РФ). Право на неприкосновенность частной жизни предполагает предоставленную человеку и гарантированную государством возможность контролировать информацию о самом себе, препятствовать разглашению сведений личного, интимного характера.

Европейский Суд по правам человека в одном из своих решений отметил, что хранение информации, относящейся к личной жизни лица, подпадает под действие п. 1 ст. 8 Конвенции. В этом отношении Суд подчеркивает, что термин "личная жизнь" не должен толковаться ограничительно. В частности, уважение личной жизни должно также включать в себя определенную степень соблюдения права вступать и развивать отношения с другими людьми. Такое расширительное толкование согласуется с толкованием Конвенции Совета Европы о защите частных лиц в отношении автоматизированной обработки данных личного характера (вступившей в силу 1 октября 1985 г.), цель которой - "гарантировать... каждому частному лицу... соблюдение его прав и основных свобод, и особенно его права на личную жизнь в аспекте автоматизированной обработки данных личного характера" (ст. 1). Определение таких личных

данных содержится в ст. 2: это "любая информация, относящаяся к физическому лицу, идентифицированному или которое может быть идентифицировано"\*(105). Практика Европейского Суда по правам человека указывает на то, что концепция частной жизни намного шире, она выходит за рамки общепринятого научного определения, данного исследователями, в соответствии с которым под неприкосновенностью частной жизни понимается право быть "оставленным в покое", защищенным от общественности.

2. В развитие положений ч. 2 ст. 23 Конституции РФ дополнительные гарантии неприкосновенности частной жизни, сохранения личных и профессиональных тайн человека устанавливают федеральные законы. Так, нарушение тайны переписки, телефонных переговоров и телеграфных сообщений граждан является уголовным преступлением и наказывается исправительными работами на срок до шести месяцев или штрафом до одного минимального месячного размера оплаты труда (ст. 138 УК РФ).

Обыск, выемка, осмотр помещения у граждан, наложение ареста на корреспонденцию и выемка ее в почтово-телеграфных учреждениях могут производиться только на основаниях и в порядке, установленных уголовно-процессуальным законом. При этом следователь обязан принимать меры к тому, чтобы не были оглашены выявленные при обыске и выемке обстоятельства интимной жизни лица, занимающего обыскиваемое помещение, или других лиц. Изъятие почтово-телеграфной корреспонденции производится в особом порядке, предусмотренном уголовно-процессуальным законодательством. Выемка корреспонденции, согласно Конституции РФ, допускается только на основании судебного решения.

В гражданском судопроизводстве оглашение в суде переписки и телеграфных сообщений допустимо лишь с согласия лиц, между которыми эта переписка и телеграфные сообщения велись. Гласность судебного разбирательства в уголовном судопроизводстве может быть ограничена по делам о половых преступлениях, а также по другим делам с целью предотвращения разглашения сведений об интимных сторонах жизни участвующих в деле лиц (ст. 18 УПК РФ).

Одним из ограничений права на тайну телефонных переговоров является полномочие следственных органов при наличии достаточно обоснованных данных о том, что обвиняемый или подозреваемый в особо опасном преступлении ведет телефонные переговоры, в ходе которых могут быть сообщены сведения, имеющие значение для уголовного дела, вынести постановление о прослушивании этих переговоров.

## Статья 24

1. Важнейшим личным правом, непосредственно закрепленным в Конституции РФ, является право на информацию (ст. 24, 29 Конституции РФ). Положения Конституции РФ, устанавливающие данное право, соответствуют общепризнанным принципам и нормам международного права, международным договорам России (ст. 12 Всеобщей декларации прав человека, ст. 17 Международного пакта о гражданских и политических правах, ст. 16 Конвенции о правах ребенка, ст. 8 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод).

Право на информацию закреплялось и в ст. 62 прежней Конституции России, однако механизм реализации этого права гражданами не был предусмотрен, в связи с чем далеко не всегда им могли воспользоваться.

Проблема защиты прав личности, защиты личности от несанкционированного сбора персональных данных, злоупотреблений, возможных при сборе, обработке и распространении информации персонального характера, приобрела особую актуальность в условиях интенсивного развития современных информационных технологий, включая широту применения Интернета.

В части 1 ст. 24 определены основные элементы правового режима информации о частной жизни. При этом в правовом смысле важна определенность в понятиях "информация" и "частная жизнь".

Информация в российском законодательстве определяется как "сведения о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах, независимо от формы их представления" (ст. 2 Федерального закона от 20 февраля 1995 г. (с посл. изм. и доп.) "Об информации, информатизации и защите информации"\*(106). Названный Закон выделяет также документированную информацию - сведения, зафиксированные на материальном носителе; информацию о гражданах или персональные данные - сведения о фактах, событиях и обстоятельствах жизни гражданина, позволяющие идентифицировать его личность.



Понятие "частная жизнь" в законодательстве четко не определено. В филологии частная жизнь трактуется исходя из признака ее отделенности, даже противопоставления сфер общественной и государственной жизни. Информация о ней отражает личностно выделенную деятельность, связанную с неофициальным, неформальным межличностным общением, включая общение с семьей, родственниками, друзьями, коллегами и др., а также значимые для лица действия и решения, в том числе опирающиеся на его правовой и материальный статус, но безразличные с точки зрения интересов общества и государства. Это, например, сведения о законном приобретении имущества, выборе учебного заведения для детей, места проведения отпуска, новой работы, внесении вклада в определенный банк.

Под сведениями о частной жизни подразумевается и информация о взглядах, мнениях, других воззрениях, позициях лица по определенным вопросам. Особое значение имеет защита внутреннего духовного мира человека, а также интимных сторон его жизни. Здесь единство требований права и морали задают необходимые ориентиры для частной жизни, определяя пределы дозволенного в ней и информации о ней.

2. Конституция РФ в ч. 2 ст. 24 возложила на органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностных лиц обязанность обеспечивать каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом.

В развитие конституционных положений Президентом РФ 31 декабря 1993 г. был принят 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\*(107).

Порядок реализации права граждан на ознакомление с документами и материалами, непосредственно затрагивающими их права и свободы, определен и в ряде федеральных законов. Согласно Федеральному закону "Об информации, информатизации и защите информации", гражданам и организациям предоставлено право на доступ к документированной информации о них, на уточнение этой информации в целях обеспечения ее полноты и достоверности; они имеют право знать, кто и в каких целях использует или использовал эту информацию. На владельца документированной информации о гражданах возложена обязанность предоставлять информацию бесплатно по требованию тех лиц, которых она касается (ст. 14).

Наряду с возможностью получения информации для личных целей граждане, как участники государственной и общественной жизни, имеют право получать информацию, имеющую общественно-политическую и государственную значимость. В Российской Федерации действует общий принцип, согласно которому любая информация, представляющая общественный и государственный интерес, должна быть открытой и доступной, за исключением случаев, специально оговоренных законодательно. Каждое заинтересованное лицо может воспользоваться предоставленным ему правом, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Конституцией РФ прямо не предусмотрены возможности и основания получения необходимых документов в негосударственных сферах, однако эти вопросы урегулированы в федеральных законах и подзаконных актах в отношении отдельных видов информации, в частности следственной, экологической и медицинской.

Особый порядок ознакомления с собранными в отношении лица материалами закреплен в уголовно-процессуальном законодательстве. В соответствии с Уголовно-процессуальным кодексом РФ обвиняемый и его защитник в ходе предварительного расследования могут знакомиться с протоколами следственных действий, проводимых с участием обвиняемого, а также с материалами, направляемыми в суд в подтверждение законности и обоснованности применения ареста или продления срока содержания под стражей. По окончании предварительного следствия правом ознакомления со всеми материалами дела обладают потерпевший, гражданский истец, гражданский ответчик и их представители, а также обвиняемый и его защитник. Определением Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2000 г. по запросу Останкинского межмуниципального (районного) суда г. Москвы о проверке конституционности ч. 2 ст. 53 и п. 1 ч. 2 ст. 120 УПК РФ было признано, что это право должно обеспечиваться указанным лицам и при окончании дознания, а положения ст. 53 и 120 УПК РФ, исключающие возможность ознакомления потерпевшего, гражданского истца, гражданского ответчика и их представителей с

материалами дела, оконченного в форме дознания, не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами.

## Статья 25

В российском гражданском законодательстве, в отличие от уголовного (ст. 139 УК РФ "Нарушение неприкосновенности жилища"), не раскрывается понятие "жилище", однако дано определение "жилого помещения", которым признается изолированное помещение, являющееся недвижимым имуществом и пригодное для постоянного проживания граждан, т.е. отвечающее установленным санитарным и техническим нормам и иным требованиям законодательства (ч. 2 ст. 15 ЖК РФ).

К жилым помещениям\*(108) относятся (ст. 16 ЖК РФ): жилой дом и его часть, квартира и ее часть, комната вместе с вспомогательной площадью (кухня, коридор, ванная комната, прихожая и т.п.), другие объекты жилого дома (лифт и лифтовое хозяйство, иное инженерное оборудование). Общая площадь жилого помещения состоит из суммы площадей всех частей этого помещения, за исключением балконов, лоджий, веранд и террас. Жилым домом признается здание (самостоятельный объект), которое состоит из комнат, помещений вспомогательного использования, предназначенных для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с их проживанием в таком здании.

Квартирой признается структурно обособленное помещение в многоквартирном доме, обеспечивающее возможность прямого доступа к помещениям общего пользования и состоящее из одной или нескольких комнат, помещений вспомогательного использования, предназначенных для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с их проживанием в таком обособленном помещении.

Комнатой признается часть жилого дома или квартиры, предназначенная для использования в качестве места проживания граждан в жилом доме или квартире. Жилое помещение предназначено для проживания граждан (ст. 17 ЖК РФ).

Право на неприкосновенность является одним из трех видов неприкосновенности гражданина (наряду с неприкосновенностью частной жизни и личной неприкосновенностью), установленных в конституционном праве, и означает следующее: только в случаях, предусмотренных федеральным законом или установленных вступившим в силу судебным решением, можно войти в квартиру или иное жилище против воли проживающих в нем лиц\*(109).

Согласно ст. 17 Международного пакта о гражданских и политических правах, никто не может подвергаться произвольным или незаконным посягательствам на неприкосновенность жилища. В соответствии с Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод\*(110) каждый имеет право на уважение его личной и семейной жизни, его жилища и его корреспонденции.

Федеральные органы государственной охраны в целях осуществления государственной охраны имеют право: беспрепятственно входить в жилые и иные принадлежащие гражданам помещения и на принадлежащие им земельные участки, на территории и в помещения организаций независимо от форм собственности при пресечении преступлений, создающих угрозу безопасности объектов государственной охраны, а также при преследовании лиц, подозреваемых в совершении таких преступлений, если промедление может создать реальную угрозу безопасности объектов государственной охраны. Обо всех случаях вхождения в жилые и иные помещения против воли проживающих в них граждан федеральные органы государственной охраны уведомляют прокурора в течение 24 часов (п. 9 ст. 15 Федерального закона от 27 мая 1996 г. N 57-ФЗ "О государственной охране").

В соответствии с ч. 1 ст. 12 УПК РФ осмотр жилища производится только с согласия проживающих в нем лиц или на основании судебного решения, за исключением случаев, предусмотренных ч. 5 ст. 165 УПК РФ. В исключительных случаях, когда производство осмотра жилища, обыска и выемки в жилище, а также личного обыска не терпит отлагательства, указанные следственные действия могут быть произведены на основании постановления следователя без получения судебного решения.

Обыск и выемка в жилище в соответствии с ч. 2 ст. 12 УПК РФ могут производиться на основании судебного решения, за исключением случаев, предусмотренных ч. 5 ст. 165 УПК РФ.

Понятие "проживающие в жилище на законных основаниях граждане" включает в себя лиц, имеющих право собственности или право пользования на законном основании, т.е. при наличии

документов, подтверждающих аренду, наем, поднаем жилого помещения и пр. Лица, занимающие жилое помещение противоправно (самовольное заселение построенного жилого дома без ордера, заселение без соответствующего разрешения освободившейся комнаты в коммунальной квартире и т.п.), не имеют права на реализацию предусмотренных комментируемой статьей прав. Незаконным проникновением следует считать не только вхождение в жилище, но и размещение в нем специальных технических средств для аудиовизуального наблюдения, выселение гражданина из законно занимаемого им помещения, временное использование для любых целей жилого помещения в отсутствие его владельца или пользователя жилища и т.п.

Статья 139 УК РФ предусматривает ответственность за нарушение неприкосновенности жилища.

Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 декабря 1993 г. N 13 "О некоторых вопросах, связанных с применением статей 23 и 25 Конституции Российской Федерации"\*(111), при рассмотрении вопросов о необходимости проникновения в жилище обязывает верховные суды республик, краевые, областные суды, Московский и Санкт-Петербургский городские суды, суды автономной области и автономных округов, военные суды округов, групп войск, флотов и видов Вооруженных Сил принимать к своему рассмотрению материалы, подтверждающие необходимость проникновения в жилище, если таковые представляются в суд. Районные (городские) народные суды, военные суды армий, флотилий, соединений и гарнизонов не могут отказать в рассмотрении таких материалов в случае представления их в эти суды. Указанные материалы представляются судье уполномоченными на то органами и должностными лицами в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством и Законом "Об оперативно-розыскной деятельности". По результатам рассмотрения материалов судьей выносится мотивированное постановление о разрешении провести оперативно-розыскные или следственные действия, связанные с проникновением в жилище, либо об отказе в этом. Если судья не дал разрешения на проведение указанных действий, уполномоченные на то органы и должностные лица вправе обратиться по тому же вопросу в вышестоящий суд.

## Статья 26

1. Важным критерием свободы личности является предоставляемая и гарантируемая законом возможность ее самоидентификации. В соответствии с ч. 1 ст. 26 Конституции РФ за каждым в Российской Федерации закрепляется право определять и указывать свою национальную принадлежность. В то же время никто не может быть принужден к определению и указанию своей национальной принадлежности. Действующая российская практика пошла именно в этом направлении. Так, во время всероссийской переписи в 2002 г. в России впервые была применена общемировая практика самоидентификации, человек получил возможность добровольно самоопределиваться в национальной (этнической) принадлежности. В результате вместо 126 национальностей на территории России было зафиксировано 176 этнических групп и народов. Были обнаружены новые малые народности Алтая, Дагестана, Удмуртии, Татарстана и др.\*(112)

В основе национальной самоидентификации личности лежит не просто желание быть лицом определенной национальности, а осознание своей принадлежности к определенной этнической общности по причине духовной связи общим языком, культурой. При этом самоидентификация не обязательно должна определяться чисто этно-национальным происхождением, т.е. национальностью родителей. Безусловно, это доминирующий фактор, и именно с ним обычно связано восприятие национальной принадлежности как в однонациональной семье, так и в смешанной, где выбирается национальность одного из родителей. Тем не менее человек в силу жизненных обстоятельств может оказаться в иной национально-культурной и языковой среде, получить в ней воспитание и развитие, воспринять язык, национальную культуру, психологию другой этнической общности, осознать свою принадлежность к ней. И по смыслу Конституции РФ человек вправе определить свою национальную принадлежность независимо от этно-национального происхождения.

С юридической точки зрения определение национальной принадлежности не влечет за собой каких-либо правовых последствий, ибо национальность не может служить основанием для предоставления лицу каких-либо особых привилегий. Конституция РФ (ст. 19) гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от расы и национальности. Уголовный кодекс РФ предусматривает уголовную ответственность за нарушение равенства прав и свобод в зависимости от расы и национальности граждан (ст. 136). В то же время значение национальной принадлежности человека не следует недооценивать. Право на сохранение и развитие национально-культурных особенностей входит в состав основных, неотъемлемых прав

народов и отдельной личности, провозглашенных в международно-правовых актах и национальном законодательстве государств.

2. Часть 2 ст. 26 Конституции РФ закрепляет за каждым право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества.

Язык - важнейшее средство человеческого общения, неотъемлемый элемент любой этнической общности, ее культуры, основная форма проявления национального и личного самосознания.

Конституция РФ, гарантируя сохранение и равноправие языков народов России, их самобытное развитие, признает прежде всего право каждого на пользование родным языком. Родным является обычно язык этнической общности, к которой принадлежит индивид. Однако, судя по данным переписей населения, не единичны случаи, когда люди считают родным язык других этнических общностей.

Конституционные гарантии прав личности в языковой сфере, предусмотренные в ч. 2 ст. 26 Конституции РФ, необходимо рассматривать в единстве с другими конституционными положениями - о равенстве прав и свобод человека и гражданина независимо от языка (ч. 2 ст. 19), о праве республик устанавливать свои государственные языки и о гарантировании всем народам России права на сохранение родного языка (ст. 68).

Основным законом, конкретизирующим гарантии равноправия языков народов России, прав народов и личности на сохранение и всестороннее развитие родного языка, свободу выбора и использования языка общения, является Закон РФ от 25 октября 1991 г. N 1807-1 "О языках народов Российской Федерации" (с посл. изм. и доп.)\*(113).

Существенной особенностью правовой регламентации в сфере языкового общения является то, что не устанавливается никаких правовых норм использования языков народов России в межличностных неофициальных взаимоотношениях, а также в деятельности общественных, религиозных объединений. Это одна из конкретных гарантий действительно свободного выбора языка общения.

Человек 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.

Многосторонние связи между различными частями многонационального российского государства, миграция населения и иные факторы интернационализации требуют обеспечить возможность каждому человеку, проживающему в России, свободно использовать не только свой язык, но и любой другой, которым он владеет. В государстве, заботящемся о личности и ее интересах, не должно быть никаких препятствий, ограничений и привилегий по языковому признаку. Никто не вправе навязывать человеку использование того или иного языка помимо его воли. Нарушение языковых прав народов и личности влечет за собой ответственность согласно федеральному закону.

## Статья 27

Положения ч. 1 ст. 27 полностью соответствуют требованиям Всеобщей декларации прав человека (ст. 13), Международного пакта о гражданских и политических правах (ст. 12) и ст. 2 Протокола N 4 к Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Установленные положения касаются как свободы передвижения, выбора места пребывания и жительства внутри страны, так и возможности покинуть свою страну и возвращаться в нее.

Со свободой передвижения и выбора места пребывания и жительства тесно связана реализация многих других конституционных прав и свобод граждан (право собственности и наследования, право на жилище, на труд, на свободное использование способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности; право на социальное обеспечение, охрану здоровья и медицинскую помощь, избирательные права и др.).

Существовавшие в прошлом ограничения и запреты на свободу передвижения, получение и реализацию других прав и свобод были связаны с целым рядом режимных условий, в том числе с существованием особой паспортной системы и пропиской. При этом следует отметить, что, во-первых, данные вопросы регулировались не законом, а подзаконными нормативными актами и, во-вторых, эти акты, особенно ведомственные, не публиковались для всеобщего сведения, а

население о них ничего не знало. Даже основной документ, регламентировавший вопросы прописки, - Положение о паспортной системе в СССР, - был утвержден не законом, а постановлением Совета Министров СССР от 28 августа 1974 г.\*(114)

Паспортизация принесла России серьезные ограничения свободы личности. Ограничения в свободе передвижения, которые теперь могут быть исключением из общего правила, в течение многих десятилетий были обычным явлением. Без паспорта и прописки гражданин не мог решать самые насущные жизненные вопросы: проживать на собственной жилой площади, устроиться на работу, заключать какие-либо сделки, пользоваться медицинской помощью, получить высшее образование.

Весьма строгие ограничения в прописке были введены в Москве и во многих других крупных городах. Например, в столице родители, проживавшие в других местностях, могли прописаться к детям лишь при условии, что по месту их проживания у них нет других детей, с которыми они могли бы жить вместе.

В сельской местности у граждан долгое время вообще отсутствовали паспорта. Поэтому крестьяне, а после проведения коллективизации - колхозники и другие жители сел и деревень были привязаны к своему месту жительства, не могли свободно выбрать другое место жительства и уехать, например, в город. Временная прописка в общежитиях не давала им права остаться для проживания в городах.

Серьезные трудности в прописке имелись у лиц с судимостью и отбывающих наказание в местах лишения свободы. Лица, освободившиеся из мест заключения, были бесправны в выборе места жительства.

Весьма жесткие ограничения устанавливались для выезда в зарубежные государства. Порядок решения данного вопроса был очень сложным, и поэтому большинство советских граждан никогда не выезжали за пределы своей страны.

Закрепление свободы передвижения, выбора места пребывания и жительства предопределило необходимость существенного обновления законодательства, отмены многих нормативных актов, которыми с начала 1930-х гг. закреплялся режим прописки с многочисленными ограничениями и строгой ответственностью, вплоть до уголовной, за их несоблюдение.

Созданный в СССР Комитет конституционного надзора в своем заключении от 11 октября 1991 г. признал, что отпали правовые основания для оставления в силе постановления Совета Министров СССР от 28 августа 1974 г., утвердившего Положение о паспортной системе в СССР, и других нормативных актов, предусматривавших разрешительную систему прописки на территории страны, и признал их утратившими силу. Данное заключение не было, однако, принято во внимание советскими законодательными и правоприменительными органами, и акты о прописке продолжали применяться, оставаясь формально действующими.

Впервые требования о свободе передвижения, выбора места пребывания и жительства нашли отражение 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" (далее - Закон "О праве граждан...")\*(115) и связанных с ним Законах РФ от 19 февраля 1993 г. N 4528-1 "О беженцах" (с посл. изм. и доп.) и от 19 февраля 1993 г. N 4530-1 "О вынужденных переселенцах" (с посл. изм. и доп.) \*(116).

Закон "О праве граждан..." ознаменовал начало поэтапного упразднения института прописки. Он был направлен на ликвидацию запретительного и разрешительного режимов и установил свободный уведомительный порядок, требующий лишь регистрационного учета граждан России. В данном Законе было закреплено, что лица, не являющиеся гражданами Российской Федерации и законно находящиеся на ее территории, имеют право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на территории России в соответствии с Конституцией РФ, законами и международными договорами Российской Федерации. На основании этого Закона постановлением Правительства РФ от 17 июля 1995 г. были утверждены Правила регистрации и снятия граждан России с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации\*(117).

Право на свободу передвижения не является абсолютным, оно должно быть сбалансированным по отношению к определенным, особо важным интересам государства, общества, отдельных людей. Допустимые ограничения прав и свобод человека и гражданина приведены как в международно-правовых актах, так и в национальном законодательстве России.

Законом "О праве граждан..." исчерпывающим образом определены основания ограничения граждан Российской Федерации в их праве на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства. Такие ограничения допустимы в пограничной полосе; в закрытых военных городках; в закрытых административно-территориальных образованиях; в зонах экологического бедствия; на отдельных территориях и в населенных пунктах, где в случае опасности распространения инфекции, массовых неинфекционных заболеваний и отравлений людей введены особые условия и режимы проживания населения и хозяйственной деятельности; на территории, где введено чрезвычайное или военное положение. Ограничения Закона корреспондируются с положениями ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, где очерчены общие условия возможного ограничения прав и свобод.

Необходимость введения ограничений очевидна. Не случайно в ст. 2 Протокола N 4 к Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод выделены некоторые случаи ограничения права свободного передвижения.

В Уголовный кодекс РФ 1996 г. включен ряд норм, устанавливающих ответственность за посягательства на свободу передвижения. Это, в частности, ст. 126-128 о похищении человека, незаконном лишении свободы, незаконном помещении в психиатрический стационар; ст. 206 о захвате заложников; ст. 301 о незаконном задержании, заключении или содержании под стражей. В зависимости от конкретных обстоятельств посягательства на рассматриваемые права они могут повлечь за собой также ответственность по статьям Уголовного кодекса о воспрепятствовании законной предпринимательской деятельности, о преступлениях против государственной службы и службы в органах местного самоуправления и т.д. При этом лицо, полагающее нарушенными свои права, предусмотренные ст. 27 Конституции РФ, вправе принести жалобу в вышестоящий орган в порядке подчиненности либо в суд в соответствии с Федеральным законом от 14 декабря 1995 г. N 197-ФЗ "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан".

Важную роль в постепенном устранении из жизни российского человека института прописки и в обеспечении реализации международных и конституционных норм о свободе передвижения, выбора места пребывания и жительства и связанных с ними норм о других правах и свободах граждан сыграли постановления Конституционного Суда РФ. Этими постановлениями признаны не соответствующими Конституции РФ многие законодательные нормы. Так, в Постановлении от 25 апреля 1995 г. по делу о проверке конституционности ч. 1, 2 ст. 54 Жилищного кодекса РФ Конституционный Суд РФ констатировал, что регистрация, заменившая институт прописки, или отсутствие таковой не могут служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод (ст. 3 Закона), в том числе права на жилище.

2. Положения ч. 2 ст. 27 Конституции РФ основаны также на нормах международного права. В частности, Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. провозглашает право человека покидать любую страну, включая собственную.

## Статья 28

Свобода совести и вероисповедания относится к личной свободе, но ее особенность заключается в том, что по своей природе она одновременно является одной из разновидностей духовных свобод. Реализация свободы совести и вероисповедания способствует духовному развитию человека, формированию его как личности с определенной системой нравственно-религиозных воззрений.

Положения ст. 28 Конституции РФ, устанавливающие свободу совести и вероисповедания, включают в себя несколько важных понятий.

Прежде всего речь идет о совести и ее свободе. Понятие "совесть" нередко отождествляется с вероисповеданием, атеизмом либо с выбором воззрений, стоящих между ними. Однако совесть и ее свобода, хотя и составляют ядро религиозной нравственности, по своему содержанию значительно шире вопроса об отношении к Богу. Совесть есть особое душевное свойство каждого человека, присущее ему вне зависимости от того, признает человек Бога или отрицает его, и состоит оно во врожденном познании и различении нравственных категорий добра и зла. Вместе с тем, так как Россия провозглашена светским государством, ее гражданам предоставляется право самостоятельно определять нравственные основы добра и зла либо в соответствии со своими религиозными убеждениями, либо с тем, что именуют "общечеловеческой моралью или нравственностью". Поэтому в широком понимании свободы совести государство признает наличие в обществе многообразных мировоззренческих позиций и убеждений, охватывающих отношение человека к идеологии, религии, нравственности, политике, науке, культуре и т.д. В этом смысле свобода совести равнозначна свободе убеждений и мировоззрений (ч. 1-3 ст. 13 Конституции РФ).

В Конституции РФ прямо не сформулировано "право на убеждения", но запрещается принуждение к выражению убеждений или отказу от них (ч. 3 ст. 29).

Конституция РФ в ст. 28 определяет свободу совести в узком смысле, подразумевая под этой категорией отношение человека к вере и религии. Отсюда свобода совести в данном контексте - это право исповедовать или не исповедовать какую-либо религию.

Свобода совести тесно связана со свободой вероисповедания. Свобода вероисповедания - более узкое понятие и касается тех, кто придерживается в своих убеждениях той или иной веры. Необходимость выделения этого элемента свободы совести связано с религиозным многообразием, исторически сложившимся на территории России, где люди исповедуют православие, католицизм, протестантизм, иудаизм, ислам, буддизм, а также входят в различные религиозные секты.

Свобода вероисповедания включает право человека в признаваемом им вероучении исповедовать свою веру индивидуально или совместно с другими, входить либо не входить в какие-либо религиозные организации. Индивидуальное или совместное с другими вероисповедание представляет собой совершение религиозных обрядов по правилам, изложенным в конкретном вероучении.

Конституция РФ в ст. 28 предусматривает возможность совершения действий в соответствии с избранными убеждениями. К таким действиям, помимо выполнения религиозных обрядов и церемоний, могут быть отнесены распространение религиозных и иных убеждений непосредственно или через средства массовой информации, миссионерская деятельность, дела милосердия и благотворительности, религиозное обучение и воспитание, подвижничество (монастыри, скиты и пр.), паломничество и иная деятельность, определяемая вероучениями.

Содержание положений ст. 28 Конституции РФ соответствует ст. 18 Международного пакта ООН о гражданских и политических правах. Это право закрепляется в ст. 9 (ч. 1) Европейской Конвенции о защите прав и основных свобод: "Каждый человек имеет право на свободу мысли, совести и религии; это право включает свободу менять свою религию или убеждения и свободу исповедовать свою религию и убеждения как единолично, так и сообща с другими, публичным или частным порядком, в отправлении культа, учении и выполнении религиозных и ритуальных обрядов".

Наряду с Конституцией РФ право на свободу совести и вероисповедания регулируется Федеральным законом от 26 сентября 1997 г. N 125-ФЗ (с посл. изм. и доп.) "О свободе совести и о религиозных объединениях"\*(118). Отдельные вопросы пределов реализации и охраны данного права определяются в Гражданском и уголовном кодексах РФ, Кодексе РФ об административных правонарушениях и других законах, нормативных правовых актах РФ, а также законах и нормативных правовых актах субъектов РФ\*(119).

Федеральный закон "О свободе совести и о религиозных объединениях", конкретизируя положения Конституции РФ, определяет содержание права на свободу совести и свободу вероисповедания. Свобода выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения принадлежит людям не только в пределах вероисповедания, но охватывает все убеждения вообще.

Свобода вероисповедания означает, что никто не обязан сообщать о своем отношении к религии и не может подвергаться принуждению при определении своего отношения к религии, к исповеданию или отказу от исповедания религии, к участию или неучастию в богослужениях, других религиозных обрядах и церемониях, в деятельности религиозных объединений, в обучении религии. Запрещается вовлечение малолетних в религиозные объединения, а также обучение малолетних религии вопреки их воле и без согласия их родителей или лиц, их заменяющих (ч. 5 ст. 2 Федерального закона "О свободе совести и о религиозных объединениях").

Иностранцы граждане и лица без гражданства, законно находящиеся на территории Российской Федерации, пользуются правом на свободу совести и вероисповедания наравне с гражданами Российской Федерации и несут установленную федеральными законами ответственность за нарушение законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях.

Свобода совести и вероисповедания не является абсолютной. Существуют определенные ограничения данной свободы, обозначенные непосредственно Конституцией РФ. Поскольку вероисповедание в подавляющем большинстве случаев связано с деятельностью того или иного религиозного объединения, ч. 5 ст. 13 Конституции РФ запрещает создание общественных

объединений, цели или действия которых направлены на разжигание религиозной розни. В соответствии с ч. 2 ст. 19 Конституции РФ запрещается дискриминация по признаку религиозной принадлежности. Согласно ч. 2 ст. 29 Конституции РФ, запрещается пропаганда или агитация, возбуждающие религиозную ненависть и вражду. Нельзя пропагандировать и религиозное превосходство.

Согласно п. 4 ст. 2 Федерального закона "О свободе совести и о религиозных объединениях", по просьбам религиозных организаций решением Президента РФ священнослужителям в соответствии с законодательством Российской Федерации о воинской обязанности и военной службе в мирное время может предоставляться отсрочка от призыва на военную службу и освобождение от военных сборов. В отношении предоставления священнослужителям отсрочки от призыва на военную службу Президент РФ принял специальный Указ от 14 января 2002 г.

Еще одна гарантия связана с трудовой деятельностью верующего человека. В пункте 7 ст. 4 Федерального закона "О свободе совести и о религиозных объединениях" для органов государственной власти предусмотрена возможность объявлять дни религиозных праздников дополнительными нерабочими (праздничными) днями.

## Статья 29

1. Мысль как результат и продукт мышления отражает познание окружающего мира и самого себя в этом мире, что воплощается в определенных представлениях, взглядах, мнениях, убеждениях. Свобода мысли характеризует духовную свободу человека, его внутренний мир, который сам по себе не может быть предметом правового регулирования. Вместе с тем мышление, мысль лежат в основе любой деятельности человека, обуславливают его социальную активность, взаимоотношения с другими людьми, обществом, государством, т.е. выражаются вовне. Формой мысли является ее языковое, словесное выражение (устное или письменное), другие знаковые системы общения, например художественные формы. Гарантирование Конституцией РФ каждому свободы мысли означает с точки зрения правовых требований невмешательство государства в процесс формирования и выражения собственных мнений и убеждений человека, защиту его от любого иного вмешательства, недопустимость какого-либо идеологического диктата, насилия или контроля над личностью.

Свобода слова - это гарантированная государством возможность беспрепятственно выражать свое мнение и убеждения по самым различным вопросам общественного, государственного, иного характера посредством устного или печатного слова, на собраниях, митингах, другими средствами. Право свободно выражать свое мнение, как это формулируется в международно-правовых актах, включает свободу придерживаться своего мнения и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ (ст. 19 Всеобщей декларации прав человека, ст. 10 Международного пакта о гражданских и политических правах, ст. 10 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод). Свобода выражения мнения лежит в основе многих других прав и свобод, прежде всего таких, как права на участие в выборах, на петицию, на образование; свободы совести, творчества.

Конституции советского периода гарантировали свободу слова, печати в соответствии с интересами народа и в целях укрепления и развития социалистического строя и ничего не упоминали об интересах самой личности (например, ст. 50 Конституции СССР 1977 г.). Действующая Конституция РФ не ограничивает свободу мысли и слова какими-либо идеологическими или социально-общественными рамками. Напротив, конституционные нормы о свободе мысли и слова сформулированы в единстве с конституционными положениями о признании идеологического и политического многообразия, недопустимости установления какой бы то ни было идеологии в качестве государственной или обязательной (ст. 13 Конституции РФ).

Положения Конституции РФ о свободе мысли и слова соответствуют международно-правовым стандартам в этой сфере, установленным Всеобщей декларацией прав человека (ст. 18, 19), Международным пактом о гражданских и политических правах (ст. 18, 10), Европейской Конвенцией о защите прав человека и основных свобод (ст. 9, 10).

Свобода мысли и слова, выражения своего мнения чрезвычайно важна для реального проявления свободы человека. Но эта свобода не может быть абсолютной, безграничной. Слово, как главное средство человеческого общения, оказывает сильнейшее воздействие на сознание и поведение людей. Оно может созидать и разрушать, звать к социальному прогрессу и призывать к насилию, обогащать внутренний мир человека и унижать личное достоинство. Этим объективно



обусловлена необходимостью определенных нравственных и правовых ограничений, связанных с осуществлением свободы слова. В современный период ограничения в этой области установлены как на международно-правовом, так и на национальном уровнях.

2. В Российской Федерации не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства (ч. 2 ст. 29 Конституции РФ). Хотя эти конституционные запреты и сформулированы в общем виде, они дают определенный ориентир поведения при осуществлении рассматриваемой свободы. Их нарушение влечет за собой предусмотренную законом ответственность. Так, устанавливается уголовная ответственность за возбуждение национальной, расовой или религиозной вражды, унижение национального достоинства, а равно за пропаганду исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, национальной или расовой принадлежности, если эти деяния совершены публично или с использованием средств массовой информации.

Основанные на Конституции РФ запреты, касающиеся злоупотреблений свободой слова, а также соответствующие меры ответственности предусмотрены и в статьях Уголовного, Гражданского кодексов РФ, Кодекса РФ об административных правонарушениях. Так, в Уголовном кодексе установлена ответственность за публичные призывы к насильственному захвату власти, насильственному ее удержанию или насильственному изменению конституционного строя (ст. 280), к развязыванию агрессивной войны (ст. 354), за клевету и оскорбление (ст. 129, 130, 298), незаконное распространение или рекламирование порнографических материалов или предметов (ст. 242). В Кодексе РФ об административных правонарушениях содержится ответственность за опубликование информации, способной нанести ущерб чести, достоинству или деловой репутации зарегистрированного кандидата, при непредоставлении ему возможности опровергнуть либо иное разъяснение в свою защиту (ст. 4013). В статье 152 ГК РФ предусматривается право гражданина требовать по суду опровержения порочащих его честь, достоинство или деловую репутацию сведений, если распространивший такие сведения не докажет, что они соответствуют действительности.

3. Конституционная свобода мысли и слова означает не только возможность беспрепятственно выражать свои мысли и убеждения, свое мнение, но и недопустимость принуждения к их выражению или отказу от них. Этот запрет, предусмотренный в ч. 3 ст. 29 Конституции РФ, обязаны соблюдать все - государственные органы, органы местного самоуправления, политические партии и другие общественные объединения, их должностные лица, все члены общества. Тем самым охраняется внутренний мир человека, гарантируется свободное развитие личности, в том числе, право менять свои убеждения, но не по принуждению, а по собственному выбору в процессе познания реальности, свободных дискуссий, обсуждения различных идей.

Особую актуальность в России в современный период приобретает проблема правильной трактовки соотношения между правом на достоинство, честь и доброе имя и свободой мысли и слова.

В свете сказанного интерес представляет позиция Конституционного Суда РФ, выраженная в Определении от 27 сентября 1995 г., касающемся жалобы А.В. Козырева\*(120). Поводом для жалобы послужило рассмотрение в одном из судов дела по иску В.В. Жириновского к НТВ и А.В. Козыреву о защите чести и достоинства. А.В. Козырев считал, что ст. 7 ГК РСФСР (как и ст. 152 нового ГК РФ) о судебной защите чести и достоинства не соответствует ст. 29 (ч. 1 и 3) Конституции РФ, гарантирующей каждому свободу мысли и слова, поскольку допускает возможность судебного опровержения любых сведений. По мнению заявителя, существуют определенные сведения, которые не могут быть предметом судебного опровержения, поскольку они являются выражением личного мнения и взглядов, оценочных суждений того, кто их распространяет, и принуждение к отказу от них - это вторжение в область "мысли и слова", "мнений и убеждений", охраняемых ст. 29 Конституции РФ.

4. Свобода мысли и слова гарантируется тем, что каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Другой гарантией является конституционное и законодательное закрепление свободы средств массовой информации и запрет цензуры (ч. 4 и 5 ст. 29 Конституции РФ, Закон РФ "О средствах массовой информации"). Свобода мысли и слова связана и с другими правами и свободами, возможность реализации которых создает институционально-организационные условия для надлежащего осуществления свободы выражения мнений и убеждений. Это, например, права на

объединение, проведение публичных мероприятий, участие в управлении государственными и общественными делами.

### Статья 30

1. В соответствии со ст. 3 Федерального закона от 19 мая 1995 г. N 82-ФЗ (с посл. изм. и доп.) "Об общественных объединениях"\*(121) право граждан на объединение включает в себя следующие правовые возможности:

- 1) создавать на добровольной основе общественные объединения для защиты общих интересов и достижения общих целей;
- 2) вступать в существующие общественные объединения либо воздерживаться от вступления в них;
- 3) беспрепятственно выходить из общественных объединений.

Таковы суть и содержание права на свободу объединения, или, как принято формулировать в международно-правовых актах и зарубежных конституциях, права на свободу ассоциации. В России оно может осуществляться, по общему правилу, по достижении человеком 18 лет, применительно к профсоюзам, молодежным общественным объединениям - с 14, а в отношении детских объединений - с 10 лет.

Данное право, согласно ч. 1 ст. 30 Конституции РФ, принадлежит в Российской Федерации каждому, следовательно, не только российским гражданам. Статья 19 Федерального закона "Об общественных объединениях" определяет, что иностранные граждане и лица без гражданства наравне с гражданами России могут быть учредителями, членами и участниками общественных объединений, за исключением случаев, установленных федеральными законами и международными договорами Российской Федерации. Так, они не вправе быть членами политических партий (п. 2 ст. 23 Федерального закона от 11 июля 2001 г. N 95-ФЗ "О политических партиях").

Ограничение пользования этим правом может быть предусмотрено законом в некоторых случаях и для российских граждан. Возможность таких ограничений для лиц, входящих в состав вооруженных сил, полиции или административных органов государства, допускается, например, в соответствии с п. 2 ст. 22 Международного пакта о гражданских и политических правах, п. 2 ст. 11 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Так, согласно ст. 9 Федерального закона от 27 мая 1998 г. N 76-ФЗ (с посл. изм. и доп.) "О статусе военнослужащих"\*(122) военнослужащие могут состоять лишь в тех общественных, в том числе религиозных, объединениях, которые не преследуют политических целей, и участвовать в их деятельности, не находясь при исполнении обязанностей военной службы.

Как установлено в ст. 3 Закона РФ от 26 июня 1992 г. N 3132-1 (с посл. изм. и доп.) "О статусе судей в Российской Федерации"\*(123), судьи не вправе принадлежать к политическим партиям и движениям. Запрет прокурорским работникам быть членами общественных объединений, преследующих политические цели, и принимать участие в их деятельности предусмотрен в ст. 4 Закона РФ от 17 января 1992 г. N 2202-1 (с посл. изм. и доп.) "О прокуратуре Российской Федерации"\*(124).

Граждане имеют право создавать по своему выбору общественные объединения без предварительного разрешения органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Создаваемые общественные объединения регистрируются в порядке, предусмотренном Федеральным законом "Об общественных объединениях". Суть этого порядка заключается в том, что создание общественных объединений не нуждается в получении предварительного разрешения от государства, которое не вправе ограничивать законные цели и задачи общественных объединений, вмешиваться в их внутреннюю правомерную деятельность. Они самостоятельно разрабатывают свои уставы и только затем регистрируют их в Министерстве юстиции РФ и его органах. Это Министерство контролирует законность целей и задач общественных объединений, а финансовые органы - источники их доходов.

Конституция РФ и российское законодательство, так же как и международно-правовые документы, конституции других демократических стран, ставят определенные ограничения в организации и деятельности общественных объединений. Запрещается создание и деятельность

общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни (ч. 5 ст. 13 Конституции РФ). Федеральный закон "Об общественных объединениях" разъясняет понятие "разжигание социальной розни", указывая, в частности, что "включение в учредительные и программные документы общественных объединений положений о защите идей социальной справедливости не может рассматриваться как разжигание социальной розни" (ст. 16).

В статье 19 Конституции РФ гарантируется равенство прав и свобод человека и гражданина независимо, в частности, от принадлежности к общественным объединениям. Принадлежность или непринадлежность граждан к общественным объединениям не может служить основанием для ограничения их прав и свобод, условием для предоставления им государством каких-либо льгот и преимуществ, за исключением случаев, предусмотренных законодательством. В развитие конституционных норм Федеральный закон от 12 января 1996 г. N 10-ФЗ "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности" запрещает обуславливать прием на работу, продвижение по работе, а также увольнение лица принадлежностью или непринадлежностью его к профсоюзу (ч. 2 ст. 9).

Право граждан на создание общественных объединений реализуется как непосредственно путем объединения физических лиц, так и через юридические лица - общественные объединения.

Конституция РФ в ч. 1 ст. 30 гарантирует свободу деятельности общественных объединений.

Право на свободу ассоциаций, установленное Международным пактом ООН о гражданских и политических правах и другими международно-правовыми документами и закрепленное в ст. 30 Конституции РФ, предоставляет каждому человеку возможность объединяться с другими лицами по своим политическим, профессиональным и иным интересам.

2. Конституционное право каждого на объединение включает в себя право вступать в существующие общественные объединения на условиях соблюдения норм их уставов либо воздерживаться от вступления в них, а также право беспрепятственно выходить из общественных объединений.

Конституция РФ закрепляет одну из важнейших гарантий свободы объединения - принцип добровольности в создании и деятельности общественных объединений. Участие или неучастие в общественных объединениях - личное дело каждого. Любые действия или решения, направленные на принуждение к вступлению в объединение или препятствующие выходу из него, являются противоправными.

## Статья 31

Конституция РФ закрепляет право граждан РФ на проведение публичных мероприятий.

Содержание данной конституционной статьи соответствует положениям международных договоров. Так, в ч. 1 ст. 20 Всеобщей декларации прав человека установлено, что "каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и ассоциаций". В статье 21 Международного пакта о гражданских и политических правах записано следующее: "Признается право на мирные собрания. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые налагаются в соответствии с законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц". Согласно ст. 11 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, "каждый человек имеет право на свободу мирных собраний".

Закрепленное в Конституции РФ право предоставляет гражданам широкие возможности для выражения и обмена мнениями и убеждениями по самым разнообразным вопросам жизни государства и общества. Публичные мероприятия широко используются гражданами, партиями, общественными движениями, общественными организациями для решения различных проблем. Митинги и пикетирование активно используются профсоюзами и работниками различных отраслей народного хозяйства для предъявления органам государственной власти и местного самоуправления требований, в особенности касающихся улучшения жизненных условий, борьбы с преступностью и др. Публичные мероприятия имеют существенное значение при проведении предвыборных кампаний.

Положения Конституции РФ конкретизируются в текущем законодательстве. До принятия федерального закона порядок реализации права собираться мирно без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование определялся Указом Президента РФ от 25 мая 1992 г. "О порядке организации и проведения митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования", а также нормативно-правовыми актами субъектов РФ\*(125). В Указе Президента РФ было предусмотрено, что до урегулирования законом РФ порядка организации и проведения митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования следует исходить из положений Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой Верховным Советом РСФСР 22 ноября 1991 г. Указом Президента РФ было также предписано, что до принятия соответствующего закона нормы Указа Президиума Верховного Совета СССР от 28 июля 1988 г. "О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР" на территории России применяются в части, не противоречащей упомянутой Декларации.

В соответствии с Декларацией осуществление указанного права не должно нарушать права и свободы других лиц. Запрещается использование этого права для насильственного изменения конституционного строя, разжигания расовой, национальной, классовой, религиозной ненависти, для пропаганды насилия и войны.

Правила организации и проведения митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования, действовавшие на основе Указа Президиума Верховного Совета СССР от 28 июля 1988 г., устанавливали разрешительный порядок проведения публичных мероприятий. Разрешение выдавали исполнительные органы местной власти. Постепенно разрешительный порядок был заменен уведомительным. Указом Президента РФ от 24 мая 1993 г. было утверждено Временное положение о порядке уведомления органов исполнительной власти г. Москвы о проведении митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования на улицах, площадях и в иных открытых общественных местах города. Данным Положением был установлен уведомительный порядок реализации права на проведение публичных мероприятий, означающий, что для их проведения теперь не требуется специального разрешения властей.

Правительством Москвы 26 января 1999 г. во исполнение Указа Президента РФ было принято постановление "О порядке организации и проведения в городе Москве митингов, демонстраций, уличных шествий, и пикетирования"\*(126). В этом постановлении устанавливалось, в частности, что о массовой акции с числом участников свыше 5 тыс. чел. письменно уведомляется Мэр Москвы, до 5 тыс. - префект административного округа, до тысячи человек - глава районной управы. Постановления и распоряжения по уведомлениям принимаются соответственно Правительством Москвы, префектами административных округов и главами районных управ.

Единый уведомительный порядок проведения публичных мероприятий на территории Российской Федерации был установлен Федеральным законом от 19 июня 2004 г. N 54-ФЗ "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях"\*(127).

Принятию данного Закона предшествовали острые дебаты относительно правовых пределов реализации права на проведение массовых публичных мероприятий. Первоначальный вариант проекта закона, внесенного в Государственную Думу Правительством РФ, с самого начала его рассмотрения вызвал много споров. В частности, представители всех российских партий, кроме "Единой России", выступили против прописанного в законопроекте запрета на проведение акций протеста и митингов рядом с правительственными зданиями и иностранными посольствами. Несмотря на множество замечаний к законопроекту, высказанных депутатами, Государственная Дума приняла его 31 марта 2004 г. в первом чтении. В ответ КПРФ, СПС и "Яблоко" организовали митинги и пикеты с требованием исключить из проекта спорные нормы. Акции протеста, получившие широкий общественный резонанс, прошли, в том числе, рядом с Государственной Думой. Митингующих поддержал Президент РФ В.В. Путин. В своем заключении по поводу законопроекта он отметил, что ряд норм закона нуждается в уточнении с учетом положений международных договоров, в частности ст. 11 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, и согласовании с нормами законодательства РФ. В результате перечень объектов, рядом с которыми нельзя проводить массовые акции, был сокращен: вместе с промышленными, военными и инфраструктурными объектами в нем остались только здания, прилегающие к резиденциям Президента РФ, и суды. Помимо прочего, в новом Законе подробно описаны правила организации и проведения публичных мероприятий, а также указаны основания, по которым они могут быть приостановлены властями.

1. Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей.

2. Граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме.

3. Не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

4. Граждане Российской Федерации имеют равный доступ к государственной службе.

5. Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в отправлении правосудия.

1. Носителем суверенитета и единственным источником власти в России является ее многонациональный народ. Суверенитет народа означает, что:

а) субъектом публичной власти, как государственной, так и негосударственной, выступает народ как совокупность всего населения страны;

б) объектом суверенной власти народа могут быть все те общественные отношения, которые представляют общественный интерес в масштабе всей страны. Эта особенность свидетельствует о полноте суверенной власти народа;

в) суверенитету власти народа свойственно верховенство, когда на род выступает как единое целое и является единственным носителем публичной власти и выразителем верховной власти во всех ее формах и конкретных проявлениях\*(128).

Данное право реализуется в конкретных формах, через отдельные конституционные права:

избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления;

участвовать в референдуме;

на равный доступ к государственной службе, т.е. право граждан на занятие любой государственной должности без всякой дискриминации;

участвовать в отправлении правосудия, что означает право граждан занимать должность судьи, быть присяжным или народным заседателем.

Право участвовать в управлении делами государства в соответствии с комментируемой нормой принадлежит только гражданам России. Это право юридически обеспечивает включение граждан в сферу принятия и осуществления государственных решений в своей стране, в сферу национальной политики, в связи с чем данное право гарантируется демократической организацией всей политической системы общества, вовлекающей граждан в активную политическую деятельность. Право граждан России на управление делами государства де-юре обеспечивает их включение в сферу политики, являясь юридическим выражением суверенитета народа и формой осуществления им своей учредительной власти.

Данное положение вытекает из общепризнанных принципов и норм международного права. В частности, в ст. 21 Всеобщей декларации прав человека, ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах содержится положение о том, что каждый гражданин без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений должен иметь право принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей.

Конституционное право граждан на участие в управлении делами государства является непосредственно действующим и обеспечивается всем правовым механизмом защиты. Фундаментом для реального участия граждан в управлении делами государства и контролем над деятельностью органов власти и общественных организаций служат гарантированные Основным законом страны информационные права личности (в частности, право на информацию), судебная защита нарушенных прав и свобод, право на свободу мысли и слова, право выражения мнений и убеждений, получения и распространения информации, право на создание объединений, право граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги.

Право гражданина быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления наступает либо с 18 лет (пассивное избирательное право), либо позднее, с наличием особых прав (постоянное проживание на территории России непосредственно перед выборами, а также обладание гражданством России). Например, для избрания в депутаты

Государственной Думы обязательный возрастной ценз составляет 21 год; для осуществления полномочий Президента Российской Федерации обязательно постоянное проживание на территории России не менее 10 лет,

возрастной ценз при этом составляет 35 лет, хотя существуют и иные данные для избрания и осуществления полномочий (наличие опыта работы в руководящих структурах, высокая правовая грамотность и т.д.).

Возрастной ценз, при котором возможно участие в референдуме, составляет 18 лет и не сопряжено для гражданина России ни с какими другими ограничениями.

Следует особо отметить, что провозглашенное на конституционном уровне всеобщее избирательное право не означает, что не существует никаких ограничений в этой области. В частности, это касается граждан, которые не способны по своему умственному или психическому состоянию в полной мере осуществлять свои гражданские права и исполнять гражданские обязанности (за ними в судебном порядке признается недееспособность, т.е. они не могут выступать в качестве субъекта правовых отношений).

Ограничению своих гражданских прав подвергаются также лица, содержащиеся под стражей.

В статье 12 Федерального закона от 25 июля 2002 г. N 115-ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации"\*(129) в обеспечение ч. 2 ст. 32 Конституции РФ сказано: "Иностранные граждане в Российской Федерации не имеют права избирать и быть избранными в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также участвовать в референдуме Российской Федерации и референдумах субъектов Российской Федерации". Однако российское законодательство при наличии определенных условий предоставляет иностранным гражданам более широкие права в области формирования органов местного самоуправления. Так, п. 10 ст. 5 Федерального закона от 12 июня 2002 г. N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"\*(130) предусматривает, что "на основании международных договоров Российской Федерации и в порядке, установленном законом, иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях на указанных выборах, а также участвовать в местном референдуме на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации" (далее - Закон об основных гарантиях).

2. Обычно под непосредственным участием граждан в управлении делами государства понимают участие в выборах и референдумах.

Наиболее значимым выражением воли и интересов тех или иных слоев населения являются выборы - процедура, посредством которой группа людей выдвигает из своей среды кандидата для выполнения каких-либо общественных функций (задач). Это форма прямого волеизъявления граждан, осуществляемого в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований в целях формирования органа государственной власти, органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица. Юридическая природа выборов состоит в том, что народ, выбирая своих представителей, уполномочивает их на осуществление принадлежащей ему государственной власти. Путем выборов передается право на реализацию суверенитета в установленных Конституцией РФ пределах.

Основополагающим законодательным актом, регулирующим избирательный процесс в нашей стране (как на федеральном, региональном, так и на местном уровнях), является Закон об основных гарантиях.

Одна из форм конституционного права граждан на участие в управлении делами государства - референдум (от лат. referendum - то, что должно быть сообщено, передано) - всенародное голосование с целью выявить общественное мнение страны для принятия окончательного решения по важному государственному вопросу. На референдуме решаются, как правило, наиболее важные вопросы жизнедеятельности общества и государства (например, утверждение Конституции). Голосование избирателей иначе называют плебисцитом (от лат. plebiscitum - решение народа). С точки зрения юридической различий нет - это полные синонимы; плебисцитом называют референдум по вопросам, имеющим для страны или региона судьбоносный характер: о государственной принадлежности спорной территории, форме правления, дальнейшем существовании правящего режима, о доверии лидеру страны и т.д.

Правовая регламентация этого института непосредственной демократии заключена в Конституции РФ, Федеральном конституционном законе от 28 июня 2004 г. N 5-ФКЗ "О референдуме Российской Федерации" (131), Федеральном законе от 12 июня 2002 г. N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации".

В отличие от выборов, голосование на референдуме придает юридическую силу не мандату какого-либо лица, а решению какого-либо вопроса. Принятое решение считается решением народа, и его юридическая сила нередко выше юридической силы законов, принятых парламентом.

Референдум в Российской Федерации - форма прямого волеизъявления граждан РФ, обладающих правом на участие в референдуме, по наиболее важным вопросам государственного и местного значения в целях принятия решений, осуществляемого посредством голосования граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме. Он проводится в соответствии с Конституцией РФ, Федеральным конституционным законом "О референдуме Российской Федерации".

Местный референдум - референдум, проводимый среди обладающих правом на участие в референдуме граждан РФ, место жительства которых расположено в границах муниципального образования. Согласно ст. 12 Закона об основных гарантиях, на местный референдум могут быть вынесены только вопросы местного значения. Вопросы местного референдума не должны противоречить российскому законодательству, а также законодательству соответствующего субъекта РФ.

Референдум субъекта Российской Федерации - референдум, проводимый среди обладающих правом на участие в референдуме граждан РФ, место жительства которых расположено на территории субъекта РФ. На референдум субъекта РФ могут быть вынесены только вопросы, находящиеся в ведении субъекта РФ или в совместном ведении РФ и ее субъектов, если указанные вопросы не урегулированы Конституцией РФ и федеральным законом.

3. Согласно ч. 3 комментируемой статьи, не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Недееспособность - это юридическое понятие, означающее утрату лицом способности самостоятельно осуществлять свои гражданские права и обязанности вследствие глубоких нарушений психики, обусловленных психической болезнью или слабоумием.

Признать гражданина недееспособным может только суд в порядке, предусмотренном законом. Для установления психического состояния лица, о дееспособности которого решается вопрос, суд назначает судебно-психиатрическую экспертизу.

Судебно-психиатрическая экспертиза в уголовном процессе назначается для определения психического состояния обвиняемого или подозреваемого в случаях, когда имеются сомнения в его вменяемости либо способности к моменту рассмотрения дела отдавать отчет в своих действиях или руководить ими, а также для определения психического состояния свидетеля и потерпевшего, если требуется установить у них наличие способности адекватно воспринимать обстоятельства, имеющие значение для дела, и давать о них правильные показания. С помощью судебно-психиатрической экспертизы устанавливается также необходимость применения принудительных мер медицинского характера к лицам, совершившим общественно опасные деяния. В гражданском процессе судебно-психиатрическая экспертиза назначается для установления психического состояния лица, по поводу которого решается вопрос о его дееспособности, и определения психического состояния и способности истцов и ответчиков понимать значение своих действий или руководить ими при совершении гражданско-правовых сделок.

Порядок назначения и проведения судебно-психиатрической экспертизы регламентирован Уголовно-процессуальным и Гражданским процессуальным кодексами РФ, а также специальной инструкцией о производстве судебно-психиатрической экспертизы.

Гражданин, совершивший преступление (согласно ст. 14 УК РФ, виновно совершенное общественно опасное деяние, запрещенное Уголовным кодексом РФ под угрозой наказания), должен быть наказан, т.е. осужден и приговорен к определенному, соответствующему степени и характеру совершенного преступления, наказанию, в частности к определенному сроку лишения свободы.

4. Внимательное прочтение Конституции РФ позволяет сделать вывод о том, что под понятие "непосредственное участие граждан в управлении делами государства" подпадают (наряду с участием в выборах и референдумах) и случаи замещения гражданами государственных должностей. В пользу этого говорит хотя бы то, что понятие государственной службы и равенство прав граждан на замещение государственных должностей устанавливаются той же ст. 32 Конституции РФ.

Согласно ст. 1 Федерального закона от 27 мая 2003 г. N 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации", государственная служба - это профессиональная служебная деятельность граждан РФ по обеспечению исполнения полномочий:

Российской Федерации;

федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов; субъектов РФ;

органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов субъектов РФ;

лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов;

лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов РФ для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов РФ.

Деятельность лиц, замещающих государственные должности РФ, и лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ, Федеральным законом "О системе государственной службы Российской Федерации" не регулируется.

Система государственной службы включает в себя следующие виды государственной службы:

1) государственная гражданская служба (подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта РФ);

2) военная служба (вид федеральной государственной службы);

3) правоохранительная служба (вид федеральной государственной службы).

Согласно ст. 10 Федерального закона "О системе государственной службы Российской Федерации", федеральным государственным служащим является гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности федеральной государственной службы и получающий денежное содержание (вознаграждение, довольствие) за счет средств федерального бюджета.

Государственный гражданский служащий субъекта РФ - гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности государственной гражданской службы субъекта РФ и получающий денежное содержание (вознаграждение) за счет средств бюджета соответствующего субъекта РФ\*(132).

Согласно комментируемой норме граждане, замещающие государственные должности, реализуют свое право. Право же, согласно Конституции, может быть ограничено в оговоренных Конституцией случаях только законом. В силу данного положения государственная служба, т.е. выполнение обязанностей по государственной должности, существенно отличается от работы по найму. Во втором случае нанимателем выступает конкретное лицо, а в первом "нанимателем" является все общество, от имени которого и принимаются законы.

Более того, смысл формулировки "граждане Российской Федерации имеют..." предполагает отсутствие каких-либо ограничений для тех или иных групп граждан, всеобщность (все граждане России) и безусловность. Декларативность этой формулировке придает хотя бы тот факт, что, например, согласно ст. 12 Федерального закона "О системе государственной службы Российской Федерации", на государственную службу по контракту вправе поступать граждане, которые должны к этому моменту:

владеть государственным языком Российской Федерации;

достигнуть возраста, установленного федеральным законом о виде государственной службы для прохождения государственной службы данного вида.



Кроме того, Федеральным законом "О системе государственной службы Российской Федерации", специальным федеральным законом о виде государственной службы или законом субъекта РФ могут быть установлены дополнительные требования к гражданам при поступлении на государственную службу по контракту. Условия контрактов, порядок их заключения, а также основания и порядок прекращения их действия устанавливаются в соответствии с федеральным законом о виде государственной службы.

Иностранцы граждане и лица без гражданства, исходя из п. 4 ст. 32 Конституции РФ, не имеют равного с гражданами России доступа к государственной службе.

Так, Федеральный закон от 25 июля 2002 г. N 115-ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" в ст. 14 лишает иностранных граждан права:

находиться на муниципальной службе;

замещать должности в составе экипажа судна, плавающего под Государственным флагом Российской Федерации;

быть членом экипажа военного корабля Российской Федерации или другого эксплуатируемого в некоммерческих целях судна, а также летательного аппарата государственной или экспериментальной авиации;

быть командиром воздушного судна гражданской авиации;

быть принятым на работу на объекты и в организации (в соответствии с Перечнем, утвержденным Правительством РФ), деятельность которых связана с обеспечением безопасности Российской Федерации\*(133);

заниматься иной деятельностью и замещать иные должности, допуск иностранных граждан к которым ограничен федеральным законом\*(134).

5. Часть 5 комментируемой статьи предусматривает право граждан России участвовать в отправлении правосудия. В соответствии с ч. 1 ст. 118 Конституции РФ правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом.

Участие в осуществлении правосудия на территории России могут принимать судьи, наделенные в конституционном порядке полномочиями и исполняющие свои обязанности на профессиональной основе, а также присяжные заседатели. Из Закона РФ от 26 июня 1992 г. N 3132-I "О статусе судей в Российской Федерации", Федерального закона от 17 декабря 1998 г. N 188-ФЗ "О мировых судьях в Российской Федерации" следует, что "судьей может быть гражданин Российской Федерации..."\*(135).

### Статья 33

Закрепленное право является важным средством осуществления и защиты других прав и свобод граждан, укрепления связей населения с государственными и муниципальными органами, участия граждан в управлении делами государства. Обращения граждан в государственные органы и органы местного самоуправления способствуют усилению контроля народа над их деятельностью, борьбе с бюрократизмом и коррупцией.

Праву граждан на личное обращение, направление индивидуальных и коллективных обращений соответствует обязанность органов и должностных лиц, которым они направлены, внимательно, в установленном порядке и в установленные сроки рассмотреть их и принять по ним законные и обоснованные решения.

Положения ст. 33 Конституции РФ конкретизируются в федеральном законодательстве. До принятия соответствующего федерального закона на территории Российской Федерации действуют не противоречащие Конституции РФ нормы Указа Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. (с изм. и доп. от 4 марта 1980 г. и 2 февраля 1988 г.) "О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан"\*(136).

В названном Указе рассматриваются вопросы, относящиеся к рассмотрению обращений граждан.

Указ выделяет три вида обращений: предложение, заявление и жалобу.

Предложение обычно не связано с конкретным нарушением прав граждан и содержит постановку вопроса о совершенствовании работы государственного аппарата, различных отраслей народного хозяйства, отдельных его участков, сфер деятельности, о путях решения конкретных проблем и задач. Такие предложения должны изучаться, анализироваться, обобщаться и при необходимости претворяться в жизнь. Сказанное в полной мере касается и предложений о совершенствовании законодательства и других нормативных актов.

Заявление - документ, в котором лицо обращается с просьбой к государственному органу, органу местного самоуправления, общественному объединению, должностным лицам, государственным служащим о реализации принадлежащего ему права, закрепленного в Конституции РФ, законодательстве, подзаконных нормативных или индивидуальных актах.

Жалоба - документ, в котором содержится требование устранить допущенное нарушение субъективных прав и свобод граждан в результате принятия решения или совершения действий (бездействия) государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами, государственным служащими, общественными объединениями. Жалоба - важное средство защиты и восстановления нарушенных прав и интересов.

Право направлять любое из указанных обращений имеют отдельные лица, группы лиц, имеющих общие интересы, общественные объединения - по вопросам, затрагивающим интересы входящих в них членов.

Обращения могут быть как письменными, так и устными. Однако, как правило, они подаются в письменной форме. При этом Указ требует, чтобы письменное обращение гражданина было им подписано с указанием фамилии, имени, отчества заявителя, а также данных о месте его жительства, работы или учебы. Обращение, не содержащее этих сведений, признается анонимным и рассмотрению не подлежит.

В отношении жалоб по делам, связанным с осуществлением правосудия по гражданским, арбитражным и уголовным делам, а также по делам, рассматриваемым по правилам конституционного судопроизводства, действует специальное законодательство. Так, особенности подачи и рассмотрения жалоб по делам об административных правонарушениях регламентированы в Кодексе РФ об административных правонарушениях. Свои особенности имеет порядок разрешения жалоб, установленный в гражданском и уголовном процессуальном законодательстве. Конституционный Суд РФ рассматривает индивидуальные и коллективные жалобы в соответствии с ч. 4 ст. 125 Конституции РФ и п. 3 ч. 1 ст. 3, ст. 96-100 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. N 1-ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации" на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле.

## Статья 34

1. Комментируемая статья закрепляет ряд важных принципов рыночной экономики. Часть первая комментируемой статьи развивает принцип свободы экономической деятельности, провозглашенный в части первой ст. 8 Конституции РФ, закрепляя субъективное право на свободное осуществление предпринимательской и иной экономической деятельности.

Отметим, что субъектами права, провозглашенного в комментируемой статье, являются граждане России, иностранные граждане и лица без гражданства, бипатриды. Вместе с тем согласно действующему законодательству иностранные граждане и лица без гражданства вправе осуществлять предпринимательскую и трудовую деятельность только при наличии разрешения на работу\*(137), что существенно ограничивает их возможности на осуществление права, предусмотренного частью первой комментируемой статьи.

Иная экономическая деятельность, не относящаяся к предпринимательской, "представляет собой разумную деятельность человека, прямо не направленную на получение прибыли, но предполагающую использование его способностей и имущества для удовлетворения материальных потребностей и интересов"\*(138). К такой деятельности следует отнести, например, трудовую деятельность, основы осуществления которой регламентируются ст. 37 Конституции РФ.

Конституция России, говоря о праве на свободное использование способностей и имущества, не предусматривает каких-либо ограничений по имущественному положению или иному критерию. Достаточно ли у субъекта способностей и имущества для осуществления различных видов экономической деятельности, определяет он сам. Вместе с тем существуют некоторые

ограничения в действующем законодательстве. Заниматься предпринимательской деятельностью может лицо, имеющее полную дееспособность (как правило, с 18 лет).

Государственная регистрация юридических лиц и индивидуальных предпринимателей - это акты уполномоченного федерального органа исполнительной власти, осуществляемые посредством внесения в государственные реестры сведений о создании, реорганизации и ликвидации юридических лиц, приобретении физическими лицами статуса индивидуального предпринимателя, прекращении физическими лицами деятельности в качестве индивидуальных предпринимателей, иных сведений о юридических лицах и об индивидуальных предпринимателях\*(139).

В силу конституционного принципа свободы экономической деятельности граждане, реализуя право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, вправе осуществлять ее как в индивидуальном порядке - в статусе индивидуального предпринимателя, так и путем участия в хозяйственном обществе, товариществе или производственном кооперативе, т.е. путем создания коммерческой организации как формы коллективного предпринимательства.

Существенным недостатком Конституции РФ применительно к правовому регулированию экономических отношений является полное отсутствие упоминания юридических лиц в ее тексте. Буквальное толкование норм Конституции отказывает юридическим лицам в защите их имущественных и иных прав. Так, например, авторы Комментария к Конституции РФ указывают на то, что юридические лица не являются субъектами права, закрепленного частью первой комментируемой статьи\*(140).

2. Часть вторая комментируемой статьи частично воспроизводит положения ст. 8 Конституции РФ. Она предусматривает изъятия из принципа свободы экономической деятельности, поскольку запрещает осуществлять такую деятельность, которая направлена на монополизацию и недобросовестную конкуренцию.

Включение положений о запрете монополистической деятельности в современные конституции характеризует значимость этого принципа для современных экономических систем, поскольку до определенного времени монополизация не рассматривалась как явление, вредящее развитию экономики.

Монополизация - это деятельность, направленная на недопущение, ограничение или устранение конкуренции и занятие монопольного положения на рынке. Подобная деятельность запрещена. Вместе с тем в ряде отраслей экономики государство допускает существование монополий: транспортировка нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам; транспортировка газа по трубопроводам; железнодорожные перевозки; услуги транспортных терминалов, портов, аэропортов; услуги общедоступной электросвязи и общедоступной почтовой связи; услуги по передаче электрической энергии; услуги по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике; услуги по передаче тепловой энергии; услуги по использованию инфраструктуры внутренних водных путей\*(141). Естественные монополии существуют на тех рынках, где удовлетворение спроса эффективнее при отсутствии конкуренции в силу технологических особенностей производства (в связи с существенным понижением издержек производства на единицу товара по мере увеличения объема производства) и товары, производимые субъектами естественной монополии, не могут быть заменены в потреблении другими товарами, в связи с чем спрос на данном рынке на товары, производимые субъектами естественных монополий, в меньшей степени зависит от изменения цены на этот товар, чем спрос на другие виды товаров. Вместе с тем органы государственной власти должны стремиться к уменьшению числа естественных монополий.

## Статья 35

1. Собственности как элементу экономической системы в Конституции России посвящена ч. 2 ст. 8. В комментируемой статье авторы Конституции РФ отдельно подчеркнули право иметь имущество в частной собственности как субъективное право человека. Таким образом, право частной собственности включено в состав основных прав и свобод человека и гражданина.

Охрана права частной собственности представляет собой закрепление в законодательстве ряда гарантий для частных собственников, позволяющих им беспрепятственно реализовывать свои права, а также защищающих их от незаконного изъятия собственности. Конституция РФ в части первой комментируемой статьи прямо указала на необходимость принятия федерального

закона, устанавливающего гарантии защиты частной собственности. При этом важные гарантии прав собственника закреплены в частях второй и третьей ст. 35 Конституции РФ. Право частной собственности охраняется целым рядом федеральных законов - от Гражданского до Уголовного кодексов РФ.

2. Часть 2 комментируемой статьи раскрывает наиболее основные правомочия собственника. Со времени римского права известна классическая триада прав собственника - право владеть, право пользоваться и право распоряжаться своим имуществом. В России эта триада впервые была закреплена в 1832 г. в Своде Законов Российской Империи (ст. 420 т. X ч. 1) и с тех пор стала традиционной\*(142).

Владение (от лат. *jus possidendi*) - основанная на законе, т.е. юридически обеспеченная и гарантированная возможность иметь то или иное имущество у себя в хозяйстве.

Пользование (от лат. *jus utendi et jus fruendi*) - основанная на законе, т.е. юридически обеспеченная и гарантированная возможность использования конкретного имущества путем извлечения в процессе его использования заключенных в нем полезных качеств, т.е. возможность осуществлять потребление данного имущества.

Распоряжение (от лат. *jus disponendi*) - основанная на законе, т.е. юридически обеспеченная и гарантированная возможность определять судьбу имуществ, выражающаяся в следующих формах: 1) путем изменения принадлежности имущества; 2) путем изменения состояния имущества; 3) путем изменения назначения имущества. Распоряжение включает в себя возможность уничтожения вещи, хотя это право может быть ограничено, например, в отношении памятников истории и культуры.

Следует отметить также, что Конституция России упоминает о возможности существования как частной собственности одного лица, так и общей собственности. Общая собственность представляет собой нахождение имущества в собственности двух или нескольких лиц. При этом ст. 244 Гражданского кодекса РФ предусматривает возможность существования двух видов общей собственности: с определением доли каждого из собственников в праве собственности (долевая собственность) или без определения таких долей (совместная собственность). Кроме того, совместное владение, пользование и распоряжение имуществом может осуществляться путем создания юридических лиц, отсутствие упоминания которых в Конституции РФ, как мы уже отмечали, является существенным пробелом. Дело заключается и в том, что частная собственность - это собственность физических и юридических лиц, и отсутствие упоминания о них в комментируемой статье Конституции РФ может быть истолковано как нераспространение на них установленных этой статьей гарантий, что в условиях рыночной экономики недопустимо.

Формула "каждый вправе", употребляемая Конституцией РФ, означает, что Конституция РФ не ограничила круг субъектов права частной собственности, включив в них как граждан России, так и иностранных граждан и лиц без гражданства. Вместе с тем ограничение иностранных граждан и лиц без гражданства (в том числе, учредивших в иностранном государстве юридические лица) в праве иметь в частной собственности стратегически важные для России объекты, например месторождения полезных ископаемых, не противоречит Конституции РФ, в силу лаконичности ее нормы (ведь Конституция РФ не говорит о том, что в частной собственности может быть "любое имущество")\*(143).

3. Часть 3 комментируемой статьи закрепляет важные гарантии прав собственника. Следует отметить, что общий принцип экономической системы государства - принцип неприкосновенности частной собственности - не нашел прямого закрепления в Конституции РФ. Гарантия, предусмотренная рассматриваемой нормой, является его частью, посвященной вопросам перехода имущества из частной собственности в государственную.

Часть 3 комментируемой статьи рассматривает две возможности:

лишение собственника имущества на основании решения суда;

2) принудительное отчуждение имущества для государственных нужд по решению административных органов, однако при соблюдении условий предварительного и равноценного возмещения.

В первом случае - лишения собственника имущества - речь идет о конфискации. Имущество может быть безвозмездно изъято у собственника по решению суда в виде санкции за совершение преступления или иного правонарушения в связи с тем, что оно послужило орудием или предметом преступления или правонарушения. В настоящее время конфискация предусмотрена и Кодексом РФ об административных правонарушениях (ст. 3.7), и уголовно-процессуальным

кодексом РФ (ст. 81). Конституция РФ устанавливает недопустимость осуществления конфискации в административном порядке. Для этого обязательно требуется решение суда.

Что касается второго случая - принудительного отчуждения для государственных нужд (национализация), - то Конституционный Суд РФ в ряде своих постановлений сформулировал принципы такого изъятия: установление справедливой, соразмерной компенсации, обеспечивающей баланс публичных и частных интересов, предварительное и равноценное возмещение за отчуждаемое в публичных целях имущество\*(144). При этом равноценным, как представляется, следует считать такое возмещение, которое позволяет собственнику приобрести в собственность аналогичную вещь. Кроме того, в соответствии с положениями Гражданского кодекса РФ возмещение должно включать в себя покрытие всех убытков собственника, в том числе упущенную выгоду (ст. 15, 306 ГК РФ).

4. Одним из правомочий собственника является право передачи своего имущества по наследству. При наследовании имущество умершего собственника переходит к другим лицам. В силу этого в ч. 4 комментируемой статьи Конституция России указывает на то, что право наследования гарантируется.

Наследование может осуществляться по закону или по завещанию. Собственник вправе по своему усмотрению завещать имущество любым лицам, любым образом определить доли наследников в наследстве, лишить наследства одного, нескольких или всех наследников, не указывая причин такого лишения, а также включить в завещание иные распоряжения, отменить или изменить совершенное завещание. Если завещание не было составлено, то осуществляется наследование по закону. При этом правила наследования ориентированы на максимально редкий переход имущества к государству в силу отсутствия наследников.

Часть четвертая комментируемой статьи гарантирует право наследования, т.е. как право передать имущество по наследству, так и право получить имущество по наследству в установленном законом порядке, а также все сопутствующие права наследодателя и наследников (право составлять и изменять завещание, право отказаться от наследства и т.д.).

Следует отметить краткость конституционной нормы о наследовании. В ней не содержится ни отсылки к федеральному закону, ни упоминаний о каких-либо ограничениях права наследования. Подобная лаконичность может быть воспринята как неограниченность права наследования. Однако это не так.

## Статья 36

1. Конституция РФ упоминает о частной собственности на землю в двух статьях - ст. 9 и комментируемой ст. 36. Однако если в ст. 9 предусмотрена только возможность существования частной собственности на землю, то в ст. 36 прямо закреплено право граждан и их объединений иметь в собственности землю.

Своеобразное установление двойных гарантий существования частной собственности на землю связано с тем, что на протяжении всей истории России те, кто обрабатывал землю, как правило, не имели возможности полноправно владеть ею.

Право частной собственности на землю появилось в российском законодательстве в 1990 г. после длительного периода господства государственной собственности\*(145). В Конституции РСФСР полноценное право частной собственности на землю было закреплено только в 1992 г.\*(146) Долгое время оно регулировалось указами Президента РФ.

Поэтому закрепление частной собственности на землю среди основ конституционного строя России (ст. 9) в качестве одного из основополагающих субъективных прав человека и гражданина (ст. 36 Конституции РФ) явилось значительным шагом к изменению земельных отношений в России.

Однако путь к частной собственности и после 1993 г. не был легким. Принятие Земельного кодекса РФ, основанного на положениях Конституции РФ, который должен был законодательно зафиксировать право частной собственности на землю, неоднократно откладывалось из-за противодействия коммунистических фракций Думы, выступавших категорически против частной собственности на сельскохозяйственные угодья. В этих условиях начиная с 1995 г. многие субъекты РФ (например, Воронежская область) приняли законы о земле, предусматривавшие свободную продажу земель, в том числе сельскохозяйственных.

В итоге бурных дебатов в Государственной Думе было принято половинчатое решение. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г.\*(147), с одной стороны, установил право частной собственности на землю, но, с другой стороны, оборот самых ценных земель - земель сельскохозяйственного назначения - был ограничен и урегулирован специальным законом\*(148). Специалисты отмечают, что Кодекс "во многом противоречит положениям Конституции о демократическом, правовом и социальном характере государства, о многих правах и свободах человека и гражданина. Он направлен на ограничение частной собственности на землю, прежде всего применительно к землям сельскохозяйственного назначения, на сохранение и усиление бюрократического произвола в земельных отношениях. Земельный кодекс фактически не кодифицирует земельное законодательство, отсылая к другим, еще не существующим новым законам..."\*(149).

Земля и другие природные ресурсы являются особым объектом гражданского оборота. Гражданское законодательство распространяется на эти объекты в той мере, в какой вопросы их оборота не урегулированы законодательством о земле и других природных ресурсах. Отметим, что оборот земельных участков ограничен в большей мере, чем оборот иных объектов имущества, что связано с особым характером данного объекта.

2. Как и в части второй ст. 35 Конституции РФ, в части второй комментируемой статьи перечисляются три основных правомочия собственника земельного участка и иных природных ресурсов. При этом Конституция РФ подчеркивает, что данные правомочия осуществляются свободно. Однако основной целью данной нормы было установление ограничений права собственности на землю и иные природные ресурсы. Отметим, что, в отличие от части первой комментируемой статьи, в части второй речь идет не только о земле, но и об иных природных ресурсах. Напомним, однако, что большинство природных ресурсов находится в государственной собственности.

В данной норме предусмотрено два ограничения прав собственника: владение, пользование и распоряжение землей и иными природными ресурсами не должно наносить ущерба окружающей среде и нарушать прав и законных интересов иных лиц. Отметим, что конституционная норма сформулирована неоправданно узко. Во-первых, несмотря на то, что в комментируемой норме говорится о собственнике, данные ограничения должны распространяться также на лиц, владеющих земельными участками и другими природными ресурсами на ином праве. А во-вторых, несмотря на закрытый перечень ограничений, закрепленных в данной норме, действующее законодательство РФ предусматривает и иные основания для ограничения прав собственника или землепользователя.

В частности, согласно положениям Земельного кодекса РФ лица, имеющие в собственности земельный участок, вправе распоряжаться им свободно, поскольку соответствующие земли на основании закона не исключены из оборота или не ограничены в обороте. К числу земель, исключенных из оборота, могут быть отнесены, например, земли захоронений, земли лесного и водного фонда.

Кроме этих ограничений, существуют ограничения по целевому использованию отдельных категорий земель. В частности, использование по целевому назначению устанавливается для земель сельскохозяйственного назначения и земель особо охраняемых природных территорий.

Пункт 2 ст. 56 Земельного кодекса РФ устанавливает следующие возможные 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;

иные ограничения использования земельных участков в случаях, установленных Земельным кодексом, федеральными законами.

Данный перечень не является исчерпывающим. Некоторые из ограничений предусмотрены другими статьями Земельного кодекса, а также законами об охране и использовании отдельных природных ресурсов и иными федеральными законами. Например, существенные ограничения установлены применительно к обороту земель сельскохозяйственного назначения.

3. Часть третья комментируемой статьи содержит отсылку к федеральному закону, который должен урегулировать условия и порядок пользования землей. Таким законом в настоящее время является Земельный кодекс РФ от 25 октября 2001 г. N 136-ФЗ\*(150) и Федеральный закон от 24 июля 2002 г. N 101-ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения". При этом указание на федеральный закон представляется весьма существенным, поскольку в сфере земельных отношений опережающее правовое регулирование со стороны субъектов РФ было весьма значительным.

Отметим, что Конституция РФ в ч. 3 комментируемой статьи говорит об условиях и порядке пользования землей. При этом право пользования - это только одно из правомочий собственника. Таким образом, Конституция РФ допускает существование иных видов прав на землю, не ограничиваясь классическими правом собственности и правом аренды. Дело в том, что традиционно российское законодательство предусматривало наличие более узких прав на землю, чем право собственности. К ним относятся постоянное (бессрочное) пользование земельными участками, пожизненное наследуемое владение и безвозмездное срочное пользование. Эти титулы прав на землю представляют собой последствия того половинчатого правового регулирования, которое осуществлялось в отношении прав на землю на протяжении предшествующих 70 лет. Законодательству развитых стран они не известны.

Кроме того, часто устанавливается право ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитут).

В постоянное (бессрочное) пользование земельные участки предоставляются государственным и муниципальным учреждениям, федеральным казенным предприятиям, а также органам государственной власти и органам местного самоуправления. Лица, обладающие земельными участками на праве постоянного (бессрочного) пользования, не вправе распоряжаться этими земельными участками.

Право пожизненного наследуемого владения земельным участком, находящимся в государственной или муниципальной собственности, с момента введения в действие Земельного кодекса РФ не используется, однако данное право, приобретенное гражданином до введения в действие Кодекса, сохраняется. Распоряжение земельным участком, находящимся на праве пожизненного наследуемого владения, не допускается, за исключением перехода прав на земельный участок по наследству.

## Статья 37

1. Закрепленный в комментируемой статье принцип свободы труда является юридической базой для всех трудовых прав граждан, установленных в текущем законодательстве, обладает по сравнению с последними наивысшей юридической силой, что проявляется в принципиальном соответствии всех трудовых прав, закрепленных различными нормативными актами, конституционному принципу свободы труда, в непротиворечии ему.

Свобода состоит в возможности делать все, что не наносит ущерба правам других физических или юридических лиц или общественной безопасности. Субъектом этого права является каждый человек\*(151).

Свобода труда означает свободный выбор гражданина трудиться или не трудиться. Конституция РФ запрещает принудительный труд и закрепляет за каждым человеком право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать профессию и род деятельности. Эти права гарантированы Конституцией РФ, поскольку в ней закреплено право частной собственности, свобода предпринимательской и творческой деятельности, равный доступ к государственной службе и другие права (ст. 32, 34, 35, 37, 44), которые позволяют каждому выбирать для себя род деятельности, в наибольшей степени отвечающий его личным потребностям и интересам.

2. Принудительным, согласно ст. 8 Пакта о гражданских и политических правах, признается труд, который гражданин не избрал добровольно\*(152).

Незанятость граждан не может служить основанием для их привлечения к административной и иной ответственности. В то же время в ст. 1 Закона РФ от 19 апреля 1991 г. N 1032-1 "О занятости населения в Российской Федерации" сказано, что "принуждение к труду в какой-либо форме не допускается, если иное не предусмотрено законом"\*(153). Данная норма вызывает большие сомнения. Дело в том, что в комментируемой статье установлено, что принудительный труд запрещен. Поэтому принятие какого-либо закона, предусматривающего принуждение к труду в той или иной форме, при тех или иных обстоятельствах будет противоречить Конституции РФ, так как она имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории России. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции РФ.

3. Труд способствует самоопределению человека, определению его места в обществе, он выполняет важную социальную функцию. Человек испытывает удовлетворение от востребованности своего труда. Реализация возможности трудиться определяет социальную роль и социальный статус личности, влияет на осознание его места в обществе. Право на труд имеет основополагающее значение для целей обеспечения достоинства и самоуважения людей, влияет на способность в дальнейшем пользоваться и реализовывать другие политические и социальные права. И человек должен реализовывать свое право на труд в таких условиях, которые не унижали бы его достоинство, а способствовали наиболее полному и гармоничному развитию личности. Таким образом, обеспечение возможности трудиться нельзя рассматривать отдельно от тех условий, в которых человек реализует эту возможность.

Право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, является одним из важнейших. Оно неразрывно связано с охраной труда, т.е. с системой сохранения жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности, включающей в себя правовые, социально-экономические, организационно-технические, санитарно-гигиенические, лечебно-профилактические, реабилитационные и иные мероприятия\*(154).

Право каждого работника на труд в условиях, соответствующих требованиям охраны труда, включает в себя конкретные права на совершение определенных действий. В частности, согласно ст. 219 Трудового кодекса РФ, работники имеют право на:

рабочее место, соответствующее требованиям охраны труда;

обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний; получение достоверной информации об условиях и охране труда на рабочем месте, о существующем риске повреждения здоровья, а также о мерах по защите от воздействия вредных производственных факторов;

отказ от выполнения работ в случае возникновения угрозы жизни и здоровью;

обеспечение средствами индивидуальной и коллективной защиты;

обучение безопасным методам и приемам труда за счет средств работодателя;

личное участие или участие через своих представителей в рассмотрении вопросов, связанных с обеспечением безопасности условий труда на его рабочем месте, а также в расследовании несчастного случая или профессионального заболевания, происшедшего с ним на работе, и т.п.

Однако эти права часто нарушаются. Так, по данным Амурского регионального отделения фонда социального страхования, в 2006 г. от несчастных случаев на производстве пострадали 678 человек, из которых 85 работников получили тяжелые травмы, 43 человека погибли. Не улучшилась обстановка с травматизмом и в 2007 г. Несчастные случаи с работниками происходят по причине неудовлетворительной организации охраны труда как в целом на предприятии, так и на производственных участках. Чаще всего это недостаточное обучение работников безопасным приемам и методам работы, использование неисправных механизмов, недостатки в организации производства и рабочих мест\*(155).

Трудовой кодекс РФ впервые в правовом регулировании трудовых отношений предусмотрел возможность увольнения работника за нарушение им требований по охране труда, если это нарушение повлекло за собой тяжкие последствия либо заведомо создавало реальную угрозу наступления таких последствий (подп. "д" п. 6 ст. 81). Возможные тяжкие последствия, за которые может последовать увольнение, в данном пункте перечислены исчерпывающим образом: несчастный случай на производстве, авария, катастрофа.



Однако отсутствует ответственность работников за систематическое не использования средств индивидуальной защиты (СИЗ), а должностного лица - за нарушения, которые могли вызвать те или иные последствия (ухудшение здоровья, снижение трудоспособности и др.), т.е. за сам факт нарушения норм охраны труда, ведь признание приоритета сохранения жизни и здоровья работников в процессе их трудовой деятельности является одним из главных направлений государственной политики в области охраны труда занятого населения Российской Федерации.

Право на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда - одно из основных прав наемных работников. Это согласуется и с ч. 2 ст. 19 Конституции РФ: "Государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств".

Минимальный размер оплаты труда в России с 1 января 2009 г. составляет 4330 руб. в месяц\*(156). Данная сумма соответствует последней официально зафиксированной величине прожиточного минимума трудоспособного человека по итогам расчетов Росстата за последний квартал 2007 г.

Однако минимальный размер заработной платы не соответствует принципам оплаты труда, провозглашенным во Всеобщей декларации прав человека 1948 г., согласно которым оплата должна обеспечивать достойное существование человека.

В соответствии с Федеральным законом от 24 октября 1997 г. N 134-ФЗ "О прожиточном минимуме в Российской Федерации" Правительство Российской Федерации утвердило Методические рекомендации по определению минимального набора продуктов питания\*(157), непродовольственных товаров и услуг, необходимых для сохранения здоровья человека и обеспечения его жизнедеятельности (потребительская корзина) для основных социально-демографических групп населения (трудоспособное население, пенсионеры и дети) в России.

Например, при формировании минимального набора продуктов питания используются действующие в Российской Федерации нормы физиологических потребностей в пищевых веществах для различных групп населения и рекомендации Всемирной организации здравоохранения. Расчет химического состава и энергетической ценности минимального набора продуктов питания осуществляется с учетом потерь при кулинарной обработке\*(158).

Минимальный набор продуктов питания для населения формируется исходя из физиологических особенностей организма мужчин и женщин, с учетом возрастного снижения потребности в энергетической ценности питания, необходимости обеспечения полноценного питания для развития здорового организма, а также дополнительного питания для активного социального и физического развития\*(159).

Стоимость минимального набора продуктов питания в расчете на месяц в конце декабря 2006 г. составила 1 473,8 руб., с начала года увеличившись на 9,2%; за январь 2007 г. выросла еще на 2,2%, составив 1506,8 руб. на месяц. За 11 месяцев 2006 г. тарифы на услуги ЖКХ выросли на 17,5% при установленном законом предельном повышении на 20% (за январь - ноябрь 2005 г. прирост составил 32,3%). При этом тарифы растут каждый год. В 2007 г. они выросли на 15%, по прогнозам, в 2008 г. вырастут на 13%, в 2009 г. - на 11-12%. Однако стоимость потребительской корзины для каждого гражданина утверждена из расчета 2653 руб. в месяц. И никто эту сумму до 2011 г. менять не собирается\*(160). Таким образом, ориентироваться при установлении прожиточного минимума на эту сумму нельзя, а также устанавливать минимальный размер оплаты труда.

Как представляется, на 2300 руб. в месяц и даже на 4300 руб. невозможно обеспечить полноценное питание человека, включающее необходимое количество витаминов, белков, жиров и микроэлементов, а также разнообразие продуктов питания, являющееся необходимым условием усвояемости, а следовательно, и здоровья, так как на эту сумму можно купить лишь ограниченное количество продуктов питания низшей ценовой категории.

Итак, уровень минимальной оплаты труда, который установлен в настоящее время в Российской Федерации, крайне низок, не соответствует реальным трудовым затратам и приводит к занижению цены рабочей силы, а значит, на него невозможно прожить.

Защита от неоправданно низкой заработной платы предусмотрена Конвенцией МОТ 1970 г. N 131 "Установление минимальной заработной платы". В соответствии с этой Конвенцией государства обязуются ввести систему установления минимальной заработной платы, охватывающую все группы работающих по найму, условия труда которых делают применение такой системы целесообразным. Факторы, учитываемые при определении уровня минимальной заработной платы, включают потребности трудящихся и их семей, экономические соображения, в том числе требования экономического развития и поддержания высокого уровня занятости\*(161). Данная Конвенция Россией до сих пор не ратифицирована. 31 марта 2006 г. был принят Федеральный закон N 33-ФЗ "О потребительской корзине в целом по Российской Федерации". В соответствии с ним потребительская корзина для основных социально-демографических групп населения (трудоспособное население, пенсионеры, дети) в целом по Российской Федерации определяется не реже одного раза в пять лет. Состав и объем потребительской корзины распространяется на правоотношения, возникшие с 1 января 2005 г.\*(162) Следовательно, величина прожиточного минимума установлена на уровне физиологического выживания, чего нельзя сказать о минимальной заработной плате, которая составляет 2300 руб. Однако даже когда 1 января 2009 г. минимальный размер оплаты труда вырастет до 4300 руб., прожиточный минимум вследствие инфляции, которая составляет в России около 13% в год, также увеличится, а это, в свою очередь, означает, что даже на формальном уровне числового соответствия проблема соотношения прожиточного минимума и минимального размера оплаты труда решена не будет. Например, по статистическим данным, в I квартале 2006 г. численность населения Белгородской области с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума составила 22,1% от общей численности населения области\*(163). В других субъектах Федерации ситуация практически не меняется.

Понятно, что если оплата труда наемного работника устанавливается ниже прожиточного минимума, то человек, ввиду отсутствия иных средств к существованию, вынужден искать еще одну работу либо добывать средства к существованию преступным путем. Совершенно ясно, что такая ситуация ведет к деградации личности и возникновению социальных конфликтов в обществе. Однако деструктивность оплаты труда наемного работника ниже прожиточного минимума только этим не исчерпывается. Противоестественная экономически, низкая оплата труда влечет за собой разрушительное воздействие и на производство, и на обмен. С одной стороны, производство, существующее за счет низкой оплаты труда работников, как правило, не эффективно. Низкая оплата рабочей силы вынужденно компенсирует либо использование устаревшего оборудования и несовершенной технологии производства, а следовательно, соответствующей им невысокой квалификации рабочей силы, либо плохую организацию производства труда. Зачастую же и то и другое вместе. С другой стороны, оплата труда работника ниже прожиточного минимума ограничивает рынок потребления и тем самым сдерживает рост общественного производства в стране как структурно, так и в общем объеме. Иными словами, низкая оплата труда вообще, а ниже прожиточного минимума особенно, ведет к деградации национальной экономики, личности и общества.

Основным социальным назначением прав и свобод в сфере труда является обеспечение занятости населения страны, предоставление гражданам возможности честно зарабатывать средства существования, которые позволят им жить достойно.

Незанятость, охватывающая образованных специалистов и неквалифицированных работников, как неотъемлемая составляющая рыночного типа развития определяет в последнее десятилетие, как и в других странах, положение множества работников в Российской Федерации, формируя массовое сознание, накладывая отпечаток на поведенческие стереотипы и нормы жизни. Безработица выступает и как самостоятельная проблема, поскольку для каждого общества степень трудовой активности населения, структура занятости, отношение к труду, связи между различными типами труда имеют принципиальное значение с точки зрения темпов развития.

4. Защита трудовых прав и коллективных интересов работников организаций приобретает все большее значение в связи с проблемами, накопившимися за годы реформирования экономики. Спад производства, взаимные неплатежи организаций, недостаточный рост новых рабочих мест, другие негативные факторы нестабильного состояния экономики деформируют становление рынка труда, порождают рост безработицы. Многие работодатели оказались не готовы к тем изменениям, которые происходят в сфере применения труда. Их стремление снизить издержки на труд нередко сопровождается нарушением трудовых прав и коллективных интересов работников. Работники, со своей стороны, заинтересованы в повышении оплаты труда и своевременном получении заработной платы, соблюдении их трудовых прав, социальных гарантий, уважении и учете коллективных интересов.

Столкновение противоречивых интересов работодателя и работников либо нарушение руководителем (администрацией) трудовых прав работника нередко порождают разногласия между ними, перерастающие в трудовые споры, коллективные и индивидуальные.

Под коллективным трудовым спором понимается 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 актов, содержащих нормы трудового права, в организациях.

Индивидуальный трудовой спор - это неурегулированные разногласия между работодателем и работником по вопросам применения законов и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, коллективного договора, соглашения, трудового договора (в том числе об установлении или изменении индивидуальных условий труда), о которых заявлено в орган по рассмотрению индивидуальных трудовых споров.

Наиболее распространенным основанием трудовых споров являются разногласия между работником и работодателем - непосредственно или в лице его администрации. Работники не хотят мириться с нарушениями их трудовых прав, стремятся не допустить ухудшения условий труда и претендуют на их улучшение. Кроме того, подобные конфликты часто обусловлены такими качествами трудового законодательства, как сложность, фрагментарность, противоречивость и пробельность; немаловажную роль играет и правовая неосведомленность и работодателей (представителей администрации), и работников.

Причины коллективных трудовых споров сосредоточены в экономической сфере. Хотя нередко нарушения такого условия коллективного договора, как своевременная выплата заработной платы работникам, связаны с недобросовестными действиями отдельных руководителей.

5. Свобода личности в государственно-организованном обществе немислима без свободного труда, а свободный труд невозможен без права на отдых - естественного права и естественной потребности трудящегося человека. Это право относится к социальным правам, так как обеспечивает исключительно социально-биологическую потребность общества и не имеет целевой экономической составляющей.

Закрепляя право на отдых в качестве неотъемлемого права каждого, комментируемая статья предусматривает, что установленные федеральным законом продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни, ежегодный оплачиваемый отпуск гарантируются только работающим по трудовому договору. Это означает, что, только заключив трудовой договор, гражданин вправе требовать от работодателя соблюдения установленной продолжительности рабочего времени, предоставления ему выходных и праздничных дней, оплачиваемого отпуска, а работодатель, в свою очередь, обязан эти требования удовлетворить и обеспечить условия для реализации работником права на отдых.

Такой подход представляется правильным. Человек, занимающийся индивидуальной трудовой деятельностью, в том числе выполняющий работу по гражданско-правовым договорам (подряда, оказания услуг, поручения и пр.), самостоятельно организует свой труд и решает, когда и сколько ему отдыхать, так как в данном случае важен только материализованный результат труда, а коллективная организация процесса труда отсутствует.

Важной гарантией права на отдых является детальное регулирование в законодательстве о труде вопросов рабочего времени и времени отдыха. Им посвящены пять глав (с 15 по 19) и 38 статей (с 91 по 128) Трудового кодекса РФ. Основными правовыми актами, регламентирующими рабочее время и время отдыха в организациях, являются Правила внутреннего трудового распорядка, которые утверждает работодатель с учетом мнения представительного органа работников организации, и коллективные договоры, заключаемые работниками и работодателями в лице их представителей.

Рабочее время - время, в течение которого работник в соответствии с правилами внутреннего трудового распорядка организации и условиями трудового договора должен исполнять трудовые обязанности, а также иные периоды времени, которые в соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами относятся к рабочему времени.

Нормальная продолжительность рабочего времени не может превышать 40 часов в неделю (ст. 91 ТК РФ). Для некоторых категорий работников установлено сокращенное рабочее время.

Так, например, для работников в возрасте до шестнадцати лет рабочее время устанавливается в 16 часов в неделю, а для работников, являющихся инвалидами I или II группы - пять часов в неделю (ст. 92 ТК РФ).

Время отдыха - это время, в течение которого работник свободен от выполнения трудовых обязанностей и которое он может использовать по своему усмотрению. Кроме того, время отдыха - это не только время собственного отдыха, в течение которого восстанавливаются физические и духовные силы, но и время, затрачиваемое человеком на социально-культурное развитие, общественную деятельность, учебу, научное, техническое и художественное творчество, занятие физкультурой и спортом и т.д.

## Статья 38

1. Часть 1 комментируемой статьи содержит положение о том, что материнство и детство, семья находятся под защитой государства. В статье 72 сказано, что в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся защита семьи, материнства, отцовства и детства. Часть 2 ст. 7 Конституции РФ обеспечивает государственную поддержку семьи, материнства, отцовства и детства. Этим признается, что семья, брак, рождение детей не только являются частным делом участников семейных правоотношений, но и имеют большое общественное значение.

В данной норме не выделен институт отцовства (в отличие от ч. 2 ст. 7 и ст. 72 Конституции РФ), в силу, как представляется, особой значимости защиты института материнства, незаменимости, особенно в начальный период детства, матери для нормального развития ребенка. Семейное законодательство, опираясь на Конституцию РФ, в ч. 1 ст. 1, объединяя отцовство, материнство, детство и семью в одну статью, говорит, что все они находятся под защитой государства. И это не случайно, ведь термины "материнство" и "отцовство", как и "детство", неотделимы от понятия семьи, поэтому рассматривать их необходимо в контексте единого института "защиты семьи, материнства, отцовства и детства".

Детство - это период возрастного развития от рождения до 18 лет либо иного возраста, с которым закон связывает дееспособность в гражданско-правовом смысле. Материнство - реализованная способность женщины к рождению, вскармливанию и воспитанию детей\*(164). Отцовство - кровное родство между отцом и его ребенком (детьми)\*(165). Семья - это социальный институт и одновременно общественный механизм репродукции человека. Понятием "семья" охватываются отношения между мужем и женой, родителями и детьми, старшими и младшими в семейной иерархии и основанная на указанных отношениях малая группа, члены которой связаны общностью быта, взаимной ответственностью и взаимопомощью\*(166).

Терминологически защита семьи, материнства, отцовства и детства понимается в нескольких значениях. Во-первых, это отношение к ним как к ценности, во-вторых, создание необходимых условий для развития семьи, материнства\*(167), отцовства и детства, в-третьих, охрана в случае нарушения их прав и законных интересов. Термин защиты семьи, материнства, отцовства и детства имеет двойное значение. С одной стороны, он включает предусмотренные меры, которые направлены на охрану прав и законных интересов, с другой стороны, может рассматриваться в узком смысле слова - как реакция на какое-либо правонарушение, требующее защиты, например, в судебном или административном порядке\*(168).

Семья в Российской Федерации является объектом государственной семейной политики, цель которой - обеспечение государством необходимых условий для реализации семьей ее функций и повышения качества жизни семьи. Семья в комментируемой статье находится на третьем месте, в отличие от п. 1 ст. 1 Семейного кодекса РФ. Семья является естественной и основной ячейкой общества и имеет право на защиту со стороны общества и государства. Указом Президента РФ от 14 мая 1996 г. N 712 (в ред. от 5 октября 2002 г.) были утверждены Основные направления государственной семейной политики, в которых сформулированы отношение государства к семье и пути разрешения проблем семьи и детства. Она исходит из непреходящей ценности семьи для жизни и развития человека, понимания важности семьи в жизни общества, ее роли в воспитании новых поколений, обеспечении общественной стабильности и прогресса, из необходимости учета интересов семьи и детей, а также принятия специальных мер их социальной поддержки в период социально-экономической трансформации общества, из учета потребности судом.

Защита материнства - одна из приоритетных задач российского государства. В настоящее время женщины особенно остро нуждаются в поддержке государства. Это обусловлено

социально-экономическими проблемами, которые оказали негативное влияние на многие аспекты развития семьи, материнства и детства. Одной из важнейших задач государства является правовая защита материнства от неблагоприятных воздействий, максимальное сохранение физического и психического здоровья матери и ребенка.

Предметом особой заботы и защиты государства, общества, законодательства, помимо материнства, является детство. Особенность положения ребенка в семье и за ее пределами заключается в его беззащитности, вызванной полной или частичной физической, психической, социальной незрелостью. Традиционно охрана, защита, а также в известной мере реализация прав, интересов ребенка, как личных, так и имущественных, возлагается на родителей либо на лиц, их заменяющих\*(169).

В связи с тем что дети являются одной из самых незащищенных групп населения, следует оказывать внимание ребенку и как личности, и как члену общества, наделенному определенными правами. В статье 3 Конвенции о защите прав человека и основных свобод сказано, что государства - члены совета Европы обязуются "обеспечить ребенку такую защиту и заботу, которые необходимы для его благополучия, принимая во внимание права и обязанности его родителей, опекунов и других лиц, несущих за него ответственность по закону, и с этой целью принимают все соответствующие законодательные и административные меры"\*(170). Следовательно, забота государства в сфере обеспечения благополучия ребенка в данном документе первична, а реализация прав и обязанностей родителей "принимается во внимание". В российском законодательстве обеспечение прав и свобод детей, защита их законных интересов является прерогативой родителей и лишь в случае недобросовестности последних, выразившейся в неисполнении данных обязательств либо злоупотреблении ими, государство берет на себя ответственность за замещение родительских функций.

Приоритет интересов и благосостояния детей во всех сферах жизни государства закреплен и в Конвенции о правах ребенка, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 г., обязательства по выполнению которой взяла на себя и Российская Федерация. К базовым законам, закрепляющим права детей в России, относятся Конституция РФ, Федеральный закон от 24 апреля 2008 г. N 48-ФЗ "Об опеке и попечительстве", Федеральный закон от 24 июля 1998 г. N 124-ФЗ "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации"\*(171) и Федеральный закон от 21 декабря 1996 г. N 159-ФЗ "О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей"\*(172). Их объединяет общая цель, состоящая в укреплении правовых предпосылок защиты прав ребенка.

2. Право родителей на воспитание ребенка объявляется законом и как их обязанность (ст. 63 СК РФ). Таким образом, в законодательном порядке отражены два аспекта воспитания детей: частноправовой, поскольку оно является одной из личных потребностей человека, и публично-правовой, так как общество заинтересовано в качественном воспитании детей и ему не безразлично, каких членов общества "производит" семья\*(173).

Принцип обеспечения приоритетной защиты прав и интересов несовершеннолетних и нетрудоспособных членов семьи (несовершеннолетние дети, инвалиды I и III групп, лица пенсионного возраста). Семья, как объединение лиц, основанное на браке или родстве, естественно предполагает оказание ими друг другу не только моральной, но и материальной поддержки и помощи\*(174). Семейный кодекс РФ предусматривает приоритетную защиту нетрудоспособных членов семьи, а также содержит нормы, направленные на реализацию этого принципа (ст. 87, 89, 90, 93-98).

3. Часть 3 комментируемой статьи обязывает трудоспособных совершеннолетних детей содержать своих нетрудоспособных нуждающихся в помощи родителей (ч. 1 ст. 87 СК РФ); аналогичная обязанность возлагается на трудоспособных совершеннолетних внуков в отношении нетрудоспособных нуждающихся в помощи бабушки и дедушки (ст. 95 СК РФ) и т.д. Если обязанные лица добровольно материальную помощь нетрудоспособным нуждающимся в помощи членам семьи не оказывают, то они могут быть принуждены к ее исполнению в судебном порядке (ч. 2 ст. 87 СК РФ и др.).

Нетрудоспособность родителей означает достижение ими пенсионного возраста либо наличие инвалидности. Нуждаемость родителей в помощи со стороны детей возникает, когда их собственных средств не хватает для поддержания своего материального состояния на уровне прожиточного минимума.

При взыскании алиментов в пользу нетрудоспособных, нуждающихся в помощи родителей обязателен учет материального, семейного положения как родителей, так и детей, а также любых других заслуживающих внимания интересов сторон. Определяя размер алиментов, подлежащих

уплате в пользу родителей, суд обязан установить источники дохода каждой из сторон, выяснить наличие иждивенцев, других лиц, которых обязаны содержать алиментнообязанные лица, и пр.

## Статья 39

1. В статье 7 Конституции РФ предпринята попытка дать определение социального государства через направленность его политики, результатом проведения которой должно стать создание условий, "обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека". Налицо явно неправовой характер такого определения, а отсюда следует невозможность выявления, корректировки степени или уровня социальности государства. И если Конституция РФ содержит вполне реальные, четко очерченные положения, позволяющие на этом фундаменте построить здание, именуемое "правовым государством", то для формирования "социального государства" таких "кирпичиков" явно недостаточно, а в рассматриваемой сфере социального обеспечения они не заложены вовсе.

Право на социальное обеспечение по возрасту относится к основным правам и свободам человека и гражданина и гарантируется не только на самом высшем, конституционном уровне, но и в международном праве (ст. 22 Всеобщей декларации прав человека). Россия, как социальное государство, берет на себя обязательства по предоставлению социальной помощи нуждающимся в ней гражданам.

Социальное обеспечение как комплекс общественных отношений - понятие собирательное, оно включает все возможные правомочия гражданина в этой сфере. Право социального обеспечения регулирует отношения, возникающие в результате предоставления гражданам отдельных видов обеспечения (пенсионного обеспечения, обеспечения пособиями, различных форм социального обслуживания престарелых и нетрудоспособных, предоставление им социальных услуг). Поэтому право на социальное обеспечение не может быть единым как статутное право человека и гражданина. Говорить о таком праве можно лишь условно, в теоретическом плане, но не в практическом аспекте. Приведенный перечень рисков соответствует Конвенции МОТ "Минимальные нормы социального обеспечения" (1952), и положения ч. 1 ст. 39 должны быть отнесены к числу норм, регулирующих права и свободы человека и гражданина. В данном случае речь не идет о социальной защите (включая социальное обеспечение) в целом как комплексе вопросов, отнесенных к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Такой подход заложен и в положении Конституции об установлении федеральным законом минимального размера оплаты труда (хотя трудовое законодательство отнесено к совместному ведению).

Социальное обеспечение - одно из основных направлений развития любого демократического, правового государства. Институт социального обеспечения гарантирует гражданину и человеку пенсии и пособия, в том числе, по достижении определенного возраста. Социальное обеспечение лиц, не имеющих гражданства, иностранных граждан, проживающих на территории России, по общему правилу основано на ратифицированных международных и межправительственных договорах\*(175).

В мире сложилось в основном две модели социальной защиты:

- 1) социал-демократической ориентации - с высокой ролью государства в обобществлении доходов и существенным значением общенациональных социальных механизмов управления;
- 2) нелиберальная - с меньшей степенью государственного вмешательства в социально-экономические процессы.

Центральный субъект социальной защиты - государство. Человек, нуждающийся в социальной защите одновременно и субъект, и объект социальной защиты.

Объектами социальной защиты являются социальные институты в лице конкретных социальных организаций, учреждений, систем (образования, здравоохранения, социальной защиты, занятости, труда, культуры, спортивно-оздоровительного комплекса).

Основными формами социальной защиты являются:

законодательно определенные социальные гарантии и их удовлетворение на основе базовых стандартов и программ;

регулирование доходов и расходов населения;

социальное страхование;  
социальное вспомоществование;  
социальные услуги;  
целевые социальные программы.

Действующая система социальной защиты в России базируется на принципах:

1) поощрительности - властными структурами с целью общественно-политического резонанса на те или иные социально значимые события, получившие общественную оценку, либо для поддержания государственных важных деяний принимаются решения, ориентированные на социальную поддержку отдельных социальных групп, слоев населения, а в некоторых случаях - индивидов;

2) заявительности - социальная помощь предоставляется нуждающемуся гражданину по мере письменного обращения заявителя или лица, представляющего его интересы;

3) патернализма, обозначающего государственную опеку ("отеческую заботу") по отношению к менее социально и экономически защищенным слоям и группам населения.

2. Согласно ст. 5 Федерального закона от 2 августа 1995 г. N 122-ФЗ "О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов" (с посл. изм. и доп.)\*(176), граждане пожилого возраста (женщины старше 55 лет, мужчины старше 60 лет) и инвалиды, нуждающиеся в постоянной или временной посторонней помощи в связи с утратой возможности самостоятельно удовлетворять свои основные жизненные потребности вследствие ограничения способности к самообслуживанию или передвижению, имеют право на социальное обслуживание.

Система социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов основана на использовании и развитии всех форм собственности и состоит из государственного\*(177) и негосударственного секторов социального обслуживания. Согласно Федеральному закону от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"\*(178), функции по определению Перечня гарантированных государством социальных услуг переданы органам исполнительной власти субъектов РФ с учетом потребностей населения, проживающего на территориях данных субъектов РФ.

Социальные пособия представляют собой денежные выплаты, предоставляемые в целях компенсации временно утраченного заработка либо дополнения трудовых и иных законных доходов лиц (семей) в целях социальной поддержки при повышенных расходах, связанных, как правило, с рождением и воспитанием детей. Установлены различные виды пособий, например:

по временной нетрудоспособности (в случае болезни, ухода за больным членом семьи, карантина и т.п.);

по беременности и родам;

ежемесячное пособие по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет;

единовременное пособие по случаю рождения ребенка;

пособия гражданам, имеющим детей;

пособие по безработице;

пособие на погребение.

В настоящее время регулирование социальных пособий не упорядочено, состоит из множества законов и иных нормативных правовых актов. Законодательная практика свидетельствует о возможности кодификации норм, составляющих такой институт социальной защиты, как пособия. Так, в 1995 г. были кодифицированы нормы, регулирующие вопросы предоставления пособий беременным женщинам и женщинам, имеющим малолетних детей, путем принятия Федерального закона от 19 мая 1995 г. N 81-ФЗ "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей"\*(179).

В настоящее время в России проводится реформирование системы пенсионного обеспечения в соответствии с Концепцией пенсионной реформы 1997 г., которая предусматривает меры развития существующих форм пенсионного обеспечения путем установления трехуровневой системы пенсионного обеспечения\*(180).

Первый уровень - социальная пенсия, которая унифицирована по размерам и условиям и должна предоставляться за счет общих налоговых поступлений после обязательной проверки нуждаемости лишь тому, кто не имел возможности накопить средства для проживания в старости и не располагает иными источниками существования.

Второй уровень - обязательная накопительная пенсия, выплачиваемая всем работавшим по найму. Она финансируется самим работником за счет отчислений от зарплаты и инвестиционного дохода; обязательна для всех работников моложе 30 лет.

Третий уровень - дополнительные пенсионные системы, включающие обязательные для отдельных категорий работодателей взносы и добровольные личные взносы работников.

## Статья 40

1. В соответствии со ст. 25 Всеобщей декларации прав человека "каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи"\*(181). В Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах также указывается: "Участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого на достойный жизненный уровень для него самого и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни. Государства-участники примут надлежащие меры к обеспечению осуществления этого права, признавая важное значение в этом отношении международного сотрудничества, основанного на свободном согласии" (ст. 11)\*(182). Право человека на жилище возникает с момента его рождения, изменяясь с возрастом, семейным положением, социальным статусом и т.п.

Закрепление в Конституции РФ права на жилище имеет большое значение, поскольку означает право каждого иметь жилище, возможность быть обеспеченным жилищем и не опасаться того, что гражданин может быть произвольно лишен своего жилища или что кто-то проникнет в жилище вопреки воле проживающих в нем лиц. Тем самым Конституция РФ создала конституционные основы стабильного пользования имеющимся жилищем и одновременно возможность получения в порядке улучшения жилищных условий другого жилища.

По своей юридической природе конституционное право на жилище является государственно-правовым институтом; вместе с тем конституционные положения о праве на жилище служат юридической базой для развития и совершенствования жилищного законодательства, всей системы жилищных отношений, для пользования жилыми помещениями, совершения сделок и других юридически значимых действий с жилыми помещениями, организации управления и обеспечения сохранности жилищного фонда.

Сложность решения жилищного вопроса очевидна для государства, которое в данной статье Основного закона лишь провозгласило право каждого на жилище, но не гарантировало каждому это право. Иными словами, формулировка "каждый имеет право на жилище" звучит более декларативно и размыто, нежели, например, формулировка "каждому гарантируется право на жилище", которая обязывала бы государственные органы к определенным, вполне конкретным действиям.

Право на жилище, провозглашенное в комментируемой статье, относится к числу основных прав, и поэтому в силу ст. 17 Конституции РФ этому праву свойственна неотчуждаемость: право на жилище не может быть изъято государством у гражданина либо ограничено в объеме, кроме случаев, прямо указанных в самой Конституции РФ и в законе. Даже в случае введения на основании ст. 56 Конституции РФ чрезвычайного положения право на жилище не подлежит ограничению.

2. Поощрение органами государственной власти и органами местного самоуправления жилищного строительства и создание ими условий на осуществление права на жилище выражается в принятии соответствующего реалиям времени жилищного законодательства и создании действенных механизмов для его реализации.



Один из серьезных шагов в этом направлении был сделан с принятием 29 декабря 2004 г. Жилищного кодекса РФ (вступил в силу с 1 марта 2005 г.) вместе с пакетом других жилищных законов.

Формирование и реализация государственной политики, направленной на разрешение жилищной проблемы, в настоящее время определяется Федеральной целевой программой "Жилище на 2002-2010 гг. Программа устанавливает основные количественные приоритеты:

а) сокращение времени ожидания в очереди на получение социального жилья малоимущими гражданами с 15-20 лет до пяти-семи лет;

б) обеспечение уровня доступности приобретения жилья, при котором средняя стоимость стандартной квартиры размером 54 кв. м равна среднему совокупному денежному доходу семьи из трех человек за три года. В настоящее время Программа включает девять подпрограмм.

Национальный проект "Доступное и комфортное жилье - гражданам России" стал стержнем государственной жилищной политики страны. В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 10 мая 2006 г. тема жилищных проблем прозвучала остро и была проиллюстрирована цифрами. Проект "Доступное и комфортное жилье - гражданам России" должен за два года снизить ставки по ипотечным кредитам, а общий объем этих кредитов увеличить почти в три раза - до 260 млрд. руб.

К сожалению, несмотря на то, что целевая программа в основном успешно реализуется, есть и определенные сбои, которые носят как объективный, так и субъективный характер. Об этом свидетельствуют тысячи писем от россиян, приходящих в адрес Росстроя. Люди делятся своими впечатлениями, тревогами, высказывают предложения о том, как поправить положение вещей в том или ином регионе России. И это не может не радовать: ведь реализация национального проекта и его основного инструмента - федеральной целевой программы "Жилище" - дело не только власти, но и всего народа, а значит, всех и каждого.

3. В части 3 комментируемой статьи провозглашается, что малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственного, муниципального и других жилищных фондов. Кроме того, поставлена задача - создать рынок жилья, преодолеть отрицательные последствия уравнительного распределения жилья. С этой целью проведена приватизация жилых помещений, т.е. бесплатная передача в собственность граждан занимаемых ими жилых помещений в государственном и муниципальном жилищных фондах.

В комментируемой статье речь идет, в частности, об обеспечении жильем военнослужащих, лиц, пострадавших в результате чрезвычайных обстоятельств, участников Великой Отечественной войны и приравненных к ним лиц, инвалидов и некоторых других категорий граждан. Конституция РФ, таким образом, отказалась от планово-распределительной системы обеспечения жилыми помещениями и монополии в этом деле государственного, муниципального и общественного жилищных фондов.

Определение оснований признания малоимущих граждан нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, находится в ведении органов государственной власти Российской Федерации. Согласно ч. 2 ст. 49 ЖК РФ, малоимущим гражданам, признанным по установленным Жилищным кодексом РФ основаниям нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, жилые помещения муниципального жилищного фонда по договорам социального найма предоставляются в установленном Жилищным кодексом РФ порядке.

## Статья 41

1. Право на охрану здоровья - одно из важнейших социальных прав человека и гражданина в силу того, что здоровье является высшим неотчуждаемым благом человека, без которого утрачивают значение многие другие блага и ценности. В то же время оно не только личное благо гражданина, но и имеет социальный характер. Иными словами, не только каждый должен заботиться о своем здоровье, но и общество обязано принимать все необходимые меры, содействующие сохранению и улучшению здоровья его членов, препятствовать посягательству кого бы то ни было на здоровье граждан. Таким образом, в этом праве наиболее отчетливо проявляется мера взаимной свободы и ответственности личности и государства, согласование личных и общественных интересов\*(183).

Право на охрану здоровья закреплено в таких международных документах, как Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Устав Всемирной организации здравоохранения.

Особая значимость здоровья нашла отражение и в документах, принятых в рамках ООН на рубеже тысячелетий\*(184). Достаточно отметить, что из восьми целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия ООН, половина имеют прямое отношение к праву на охрану здоровья\*(185). За последние годы все органы и структуры ООН выразили озабоченность реализацией этого права, подтверждением чему служит значительное число резолюций Генеральной Ассамблеи ООН, Комиссии по правам человека ООН, решений ЭКОСОС, Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин и других органов.

Наряду с международно-правовыми актами и Конституцией Российской Федерации основополагающую роль в законодательном регулировании вопросов охраны здоровья играют Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г. N 5487-1. Основы регламентируют отношения граждан, органов государственной власти, хозяйствующих субъектов, субъектов государственной, муниципальной и частной систем здравоохранения в области охраны здоровья граждан. Согласно ст. 1 Основ, охрана здоровья граждан - это совокупность мер политического, экономического, правового, социального, культурного, научного, медицинского, санитарно-гигиенического и противоэпидемического характера, направленных на сохранение и укрепление физического и психического здоровья каждого человека, поддержание его долголетней активной жизни, предоставление ему медицинской помощи в случае утраты здоровья\*(186).

Согласно определению Всемирной Организации здравоохранения (ВОЗ) под здоровьем понимается состояние полного физического, духовного и социального благополучия\*(187). С юридической позиции здоровье выражается в возможности реализовать право личности и общества на обладание и распоряжение им. Социально-экономические аспекты рассматриваются как критерии физического и интеллектуального потенциала общества для создания материальных и духовных ценностей. Частное значение здоровья с точки зрения психофизиологии может отражать уровень физической и умственной работоспособности при осуществлении различных видов труда\*(188). От состояния здоровья населения зависит и качество труда, социально-демографические процессы воспроизводства поколений, воспитание и обучение предшествующими поколениями последующих\*(189). Главная причина многих смертей кроется в социальных факторах, т.е. в том, насколько хорошо отлажена работа системы жизнеобеспечения и безопасности граждан. Если у человека нет нормальной работы, позволяющей достойно зарабатывать, комфортабельного жилья, возможности полноценно отдыхать, питаться, то уровень его здоровья резко падает.

Право на охрану здоровья закрепляется данной статьей Конституции РФ за каждым. Иностранцам, находящимся на территории России, также гарантируется право на охрану здоровья в соответствии с международными договорами России. Лица без гражданства, постоянно проживающие в России, и беженцы пользуются правом на охрану здоровья наравне с российскими гражданами, если иное не предусмотрено международными договорами России.

Этому праву корреспондирует обязанность государства охранять здоровье людей (ст. 7 Конституции РФ). Государственный контроль охраны здоровья раскрывает гуманистический характер демократического государства.

Необходимость именно государственного регулирования охраны здоровья рождается в понимании того (к которому уже пришла современная западная либеральная теория), что рыночная экономика не способна, вопреки существующим либерально-догматическим воззрениям, полностью обеспечивать все сферы жизни. Существуют такие сферы общественной жизни, которые частично или целиком не вписываются в концепции рынка по причине своей гуманистической природы, противоречащей рыночным законам, выражающимся в формуле "эгоизм каждого - благо для всех". И здравоохранение наряду с наукой, культурой, искусством и т.п. - одна из сфер жизни, где должно присутствовать государственное вмешательство, регулирование и финансирование, даже при самых высоких уровнях развития рыночной экономики. Большинство демократических стран пришли к схеме смешанных экономик, при которых рынок подвергается в необходимой мере государственному вмешательству, осознав опасность оставления социальной сферы на волю рынка, который не в состоянии решать задачи удовлетворения множества социальных потребностей общественной жизни. Эти задачи могут решаться только целенаправленной социальной политикой государства. И краеугольным камнем в здании этой политики лежит такая конституционная декларация, как рассматриваемое право на охрану здоровья, задающая вектор развития и гарантирующая, что человек, имеющий свободу

распоряжаться своим временем и жизнью, вольный принимать решение трудиться или не трудиться, никогда не останется без поддержки его главной ценности - жизни.

Закрепление комментируемой статьей права на охрану здоровья за каждым означает также, что государство обеспечивает гражданам охрану здоровья независимо от пола, расы, национальности, языка, социального происхождения, должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств (ч. 2 ст. 19 Конституции РФ). Гражданам Российской Федерации, находящимся за ее пределами, гарантируется право на охрану здоровья в соответствии с международными договорами Российской Федерации.

Гарантированный объем бесплатной медицинской помощи гражданам России обеспечивается в соответствии с Программой государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи. Такая Программа разрабатывается ежегодно. В настоящее время действует Программа на 2008 г., утвержденная постановлением Правительства РФ от 15 мая 2007 г. N 286\*(190).

В соответствии с комментируемой статьей медицинская помощь для граждан оказывается за счет средств обязательного медицинского страхования и средств соответствующего бюджета (федерального, бюджета субъекта Российской Федерации, бюджета муниципальных образований).

2. Обязанность государства финансировать федеральные программы охраны и укрепления здоровья населения - важная гарантия права граждан на охрану здоровья. Появление этой нормы в Конституции РФ было обусловлено, в большей мере, кризисной ситуацией в системе здравоохранения в начале 90-х гг. XX в.

Государство в эпоху довольно резкого перехода к рыночным отношениям было поставлено на грань банкротства и значительно уменьшило ассигнования, предназначенные для медицины. Закрывались обнищавшие научно-исследовательские медицинские институты, врачам не выплачивали вовремя зарплату, не хватало медсестер, чей оклад был неправдоподобно мал, больницы и поликлиники не могли приобрести новое оборудование, инструменты и лекарства. Надо добавить, что льготы при покупке необходимых лекарственных средств полагались лишь ветеранам войны, инвалидам и некоторым другим социальным категориям. Ведь тогда в России почти остановилось производство, в том числе приборостроение и фармацевтическая промышленность, а импорт медицинского оборудования и лекарственных препаратов был крайне дорогостоящим\*(191).

Вследствие этого здоровье россиян резко ухудшилось, начался демографический кризис - смертность превысила рождаемость. Мужчины нередко не доживали до пенсионного возраста - 60 лет\*(192). "В ту эпоху экономической неустойчивости, - поясняет известный кардиолог и академик Российской Академии медицинских наук Р. Оганов, - люди больше всего страдали от сердечно-сосудистых и онкологических заболеваний, поскольку испытывали постоянный стресс - от потери работы, невыплат зарплаты и невозможности содержать семью. Работодатели в коммерческих организациях заставляли людей безвозмездно трудиться сверхурочно, что тоже подрывало их здоровье"\*(193).

Отсутствие экономических рычагов, стимулирующих с помощью материальной заинтересованности увеличение объема и улучшение качества медицинской помощи, постепенно привело к кризису в системе здравоохранения\*(194).

Таким образом, в сложившихся в то время обстоятельствах фиксирование в Конституции РФ финансирования федеральных программ охраны и укрепления здоровья, включающих в себя комплексные мероприятия по профилактике заболеваний, оказанию медицинской помощи, медицинскому образованию населения, развитию отдельных форм здравоохранения было продиктовано острой необходимостью срочного разрешения кризисных проблем на самом высоком уровне.

Проведение государственной политики в области охраны здоровья граждан, разработка, утверждение и финансирование программ развития здравоохранения возлагаются на Правительство Российской Федерации и правительства субъектов Федерации. Среди федеральных программ можно назвать Федеральную целевую программу "Предупреждение и борьба с заболеваниями социального характера (2002- 2006 годы)", в которую вошли семь подпрограмм: "Сахарный диабет", "Неотложные меры борьбы с туберкулезом в России", "Вакцинопрофилактика", "О мерах по развитию онкологической помощи населению Российской Федерации", "О мерах по предупреждению дальнейшего распространения заболеваний, передаваемых половым путем", "Неотложные меры по предупреждению

распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (Анти-ВИЧ/СПИД)", "Совершенствование Всероссийской службы медицины катастроф" \*(195).

Вышеназванная Федеральная целевая программа направлена на стабилизацию эпидемиологической ситуации (рост заболеваний социального характера) путем совершенствования имеющихся и организации вновь образованных служб, связанных с этой проблемой. Программой предусмотрено укрепление материально-технической базы лечебно-профилактических учреждений, центров медицины катастроф, научно-исследовательских институтов и центров, которые будут осуществлять профилактику, своевременное выявление, диагностику и лечение современными методами с внедрением новых технологий.

3. В целях обеспечения конституционного права на охрану здоровья Конституция РФ запрещает сокрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей. Наличие этой конституционной нормы гарантирует гражданам Российской Федерации свободу доступа к информации, защиту от умышленного утаивания информации, от распространения заведомо недостоверных или ложных сведений о состоянии окружающей среды, эпидемиях, катастрофах и т.д. (см. комментарий к ст. 42). Сокрытие фактов такого рода влечет за собой ответственность в соответствии с федеральным законом\*(196). Так, Уголовный кодекс РФ в ст. 237 предусматривает ответственность за сокрытие информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни и здоровья людей\*(197). Кодекс РФ об административных правонарушениях содержит гл. 13 об административных правонарушениях в области связи и информации, нормы которой предусматривают ответственность за нарушения правил распространения обязательных сообщений, воспрепятствование распространению продукции средствами массовой информации\*(198). Если сокрытие фактов или обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, нанесло физический, материальный или моральный вред, он подлежит возмещению виновными лицами или организациями в соответствии с Гражданским кодексом РФ (гл. 59)\*(199). Нормы трудового законодательства в качестве основных обязанностей работодателя закрепляют информирование работников об условиях и охране труда на рабочих местах, о риске повреждения здоровья (ст. 212 ТК РФ)\*(200).

## Статья 42

Данная статья закрепляет экологические права на: благоприятную окружающую среду;

достоверную информацию о состоянии благоприятной окружающей среды;

возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу человека и гражданина экологическим правонарушением.

Право на благоприятную окружающую среду представляется одним из фундаментальных и всеобъемлющих прав человека и гражданина, затрагивающих основы его жизнедеятельности, связанные с поддержанием нормальных экологических, экономических и эстетических условий его жизни. Право на благоприятную окружающую среду - это возможность существовать при таком состоянии биосферы, которое обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов\*(201).

Данное право занимает центральное место в системе экологических прав граждан. Возникновение его связано с глобальным экологическим кризисом, охватившим мир в последней четверти XX в. В первые годы существования ООН право человека на благоприятную окружающую среду не было выделено в самостоятельную категорию и подразумевалось входящим в состав права на жизнь и права на "достаточный жизненный уровень"\*(202).

В настоящее время право на благоприятную окружающую среду рассматривается исследователями в числе социальных прав. Однако на этот счет существует две точки зрения, по которым право на благоприятную окружающую среду относят к социальным и к личным правам. Так, профессор Ф.М. Рудинский отмечает, что право на здоровую окружающую среду находится в группе социальных прав человека\*(203).

С. Шатаева данное право отнесла к личным, аргументируя это тем, что человек пользуется окружающей средой и пребывает в ней с момента своего рождения независимо от наличия социальной или иной среды. Как бесспорно его естественное приобретение права на жизнь, так и не встает вопрос о том, какого качества окружающая среда предоставляется человеку изначально, исключая все те вредные воздействия, которые успело произвести человечество до его рождения\*(204).

Понятие "благоприятная" применительно к окружающей среде может означать такое ее состояние, при котором возможны достойная жизнь и здоровье человека. Неблагоприятной же считается окружающая среда, губительно влияющая на здоровье людей и не позволяющая им вести достойную жизнь.

Термин "окружающая среда" следует понимать в его широком значении, включающем как природную среду, так и элементы искусственной среды (жилые строения, промышленные предприятия, каналы, водохранилища и т.п.). Это среда обитания и производственной деятельности человека, все, что окружает и каким-либо образом влияет на него.

Важное место среди экологических прав человека и гражданина занимает право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды. Согласно Указу Президента РФ от 31 декабря 1993 г. N 2334 "О дополнительных гарантиях прав граждан на информацию" право на информацию является одним из фундаментальных прав человека\*(205).

Право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды может быть представлено в широком и узком смысле. В первом случае речь идет о праве на получение правдивой и не вводящей в заблуждение информации об объективном состоянии отдельных мест в России, где природные явления неблагоприятны для человека по причине его собственной деятельности (загрязнение водоемов нефтью) и в силу стихийных природных катаклизмов (землетрясение, наводнение, сель и т.д.).

В узком смысле данное право может рассматриваться как субъективное право конкретных лиц располагать сведениями о неблагоприятном состоянии природы на территории их проживания (например, для получения права на компенсации и льготы жителям мест, пострадавших в результате Чернобыльской катастрофы). В этом же смысле право на получение достоверной информации может принадлежать и лицам, чьи родственники проживают в неблагоприятной окружающей среде, а также гражданам, направляемым туда на работу или в командировку.

Право требовать предоставления своевременной достоверной и полной информации о загрязнении окружающей среды и мерах ее охраны для граждан, общественных объединений, юридических лиц предусмотрено в ст. 11 и 12 Федерального закона от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды", ст. 18 Градостроительного кодекса РФ от 29 декабря 2004 г. N 190-ФЗ, ст. 3 Федерального закона от 4 мая 1999 г. N 96-ФЗ "Об охране атмосферного воздуха", ст. 67 Земельного кодекса РФ от 25 октября 2001 г. N 136-ФЗ, ст. 3 Федерального закона от 24 июня 1998 г. N 89-ФЗ "Об отходах производства и потребления", ст. 6 Федерального закона от 23 ноября 1995 г. N 174-ФЗ "Об экологической экспертизе", ст. 47 Лесного кодекса РФ от 29 января 1997 г. N 22-ФЗ, ст. 92 Водного кодекса РФ от 16 ноября 1995 г. N 167-ФЗ, ст. 10 Федерального закона от 24 апреля 1995 г. N 52-ФЗ "О животном мире", ст. 14 Федерального закона от 30 ноября 1995 г. N 187-ФЗ "О континентальном шельфе Российской Федерации" и др.

Предоставление права на достоверную информацию о ее состоянии является важным моментом в конституционном закреплении права на благоприятную окружающую среду. Исключение составляют лишь сведения, содержащие государственную тайну.

В Законе РФ от 21 июля 1993 г. N 5485-1 "О государственной тайне" сказано, что сведения, касающиеся чрезвычайных происшествий и катастроф, угрожающих безопасности и здоровью граждан и их последствий; стихийных бедствий, их официальных прогнозов и последствий, а также состояния экологии, здравоохранения, санитарии и демографии не могут быть засекречены\*(206). Определенное правовое регулирование получила и деятельность коммерческих структур по засекречиванию сведений, относящихся к коммерческой тайне. Согласно Федеральному закону от 29 июля 2004 г. N 98-ФЗ "О коммерческой тайне", коммерческую тайну на предприятиях не могут составлять "сведения о загрязнении окружающей среды, состоянии противопожарной безопасности, санитарно-эпидемиологической и радиационной обстановке, безопасности пищевых продуктов и других факторах, оказывающих негативное воздействие на обеспечение безопасного функционирования производственных объектов, безопасности каждого гражданина и безопасности населения в целом"\*(207). Здесь же следует сказать, что Федеральный закон от 27 июля 2006 г. N 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" запрещает ограничивать доступ к информации о состоянии окружающей среды\*(208).

Таким образом, граждане могут требовать от государственных и коммерческих предприятий предоставления полных сведений о состоянии окружающей среды.

Однако здесь возникают проблемы. По причине отсутствия в российском законодательстве специального определения понятия экологической информации\*(209) формулировки о ее

доступности (открытости) несколько уязвимы с точки зрения защиты прав граждан, поскольку они прямо не называют информацию о факторах воздействия.

В соответствии со ст. 2 Закона РФ "О государственной тайне" под государственной тайной понимаются "защищаемые государством сведения в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации"\*(210). Перечень сведений, составляющих государственную тайну, утвержден самим Законом РФ. В этом Перечне есть ряд категорий, в которых так или иначе могут содержаться сведения экологического свойства, например, сведения:

о разработке, технологии, производстве, об объемах производства, о хранении, утилизации ядерных боеприпасов, их составных частей, делящихся ядерных материалов;

о свойствах, рецептурах или технологиях производства новых видов ракетного топлива или взрывчатых веществ военного назначения;

о проектировании, строительстве и эксплуатации режимных и особо важных объектов, а также об отводе земель, недр и акваторий для этих объектов;

о проектных работах и технологиях, имеющих важное оборонное или экономическое значение, влияющих на безопасность государства;

об объемах стратегических видов полезных ископаемых.

Помимо права на достоверную информацию, человеку и гражданину принадлежит право на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Под ущербом, нанесенным здоровью граждан воздействием неблагоприятной окружающей природной среды, понимается такой ущерб, который привел к полной или частичной потере жизнеобеспечивающих, биологических функций организма. В данном случае компенсации подлежат материальные потери в связи с расстройством здоровья, смертью кормильца, полной или частичной потерей трудоспособности.

К сожалению, редакция комментируемой статьи далека от совершенства. Во-первых, провозглашается право на возмещение ущерба, причиненного лишь здоровью или имуществу гражданина, и ничего не сказано о праве на возмещение морального вреда. Таким образом, данная статья сузила круг своего действия до конкретных видов вреда. Во-вторых, говорится о праве на возмещение вреда, причиненного экологическим правонарушением, а значит, упускаются из виду те ситуации, в которых вред наносится в результате не правонарушения, а неизбежного и не зависящего от человека хода развития событий.

Фактически Конституция РФ гарантировала право на возмещение лишь части реально причиняемого населению экологического вреда. Однако текущее законодательство позволяет гражданам взыскивать, а государственным органам соответственно компенсировать и тот вред, который причиняется деятельностью, не обладающей по существующим канонам всеми признаками правонарушения (например, вред, причиняемый в результате крупных техногенных катастроф, связанный с проживанием на неблагополучных территориях или на территориях, где существует повышенный риск радиационного, химического загрязнения среды). В данном случае сумма денежных средств берется из средств государственных экологических фондов.

## Статья 43

1. Согласно комментируемой норме каждый имеет право на образование. Под словом "каждый" подразумевается любой человек, независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным организациям, возраста, состояния здоровья, социального, имущественного и должностного положения, наличия судимости.

Под образованием подразумевается процесс развития и саморазвития личности, связанный с овладением социально значимым опытом человечества, воплощенным в знаниях, умениях, творческой деятельности и эмоционально-ценностном отношении к миру; необходимое условие сохранения и развития материальной и духовной культуры\*(211). Согласно преамбуле Закона РФ от 10 июля 1992 г. N 3266-1 "Об образовании", образование представляет собой целенаправленный процесс обучения и воспитания.

В современном мире право на образование рассматривается как одно из фундаментальных естественных основных прав человека. Такое понимание права на образование закреплено Всеобщей декларацией прав человека, Конвенцией о борьбе с дискриминацией в области образования, Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах, Конвенцией о правах ребенка, Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод. ЮНЕСКО рекомендует рассматривать право на образование как элемент права на жизнь, права на развитие, права на непрерывное образование, которое должно реализовываться в течение всей жизни человека.

Всеобщая Декларация прав человека (ст. 26) закрепила обязательность, общедоступность, бесплатность начального образования, обозначив цель образования в мировом масштабе: "Образование должно быть направлено к полному развитию человеческой личности и к увеличению уважения к правам человека и основным свободам. Образование должно содействовать взаимопониманию, терпимости и дружбе между народами, расовыми и религиозными группами"\*(212).

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах также утверждает право каждого человека на образование: обязательность и бесплатность для всех начального образования, открытость и доступность среднего образования в его различных формах (включая профессионально-техническое образование), высшего образования (на основе способностей каждого) с постепенным введением его получения на бесплатной основе.

Образование в России осуществляется в соответствии с Законом РФ от 10 июля 1992 г. N 3266-1 "Об образовании", Федеральным законом от 10 января 2003 г. N 11-ФЗ "О высшем и послевузовском профессиональном образовании", Концепцией модернизации российского образования на период до 2010 г., утвержденной приказом Минобразования России от 11 февраля 2002 г. N 393, иными законодательными актами, а также указанными выше нормами международного права.

Особо следует отметить важность и перспективность осуществляемого с 1 января 2006 г. приоритетного национального проекта "Образование", первоочередная задача которого - дать отечественной системе образования стимул к движению вперед.

Система российского образования представляет собой совокупность:

образовательных программ и государственных образовательных стандартов;

реализующих их образовательных учреждений независимо от их организационно-правовых форм;

органов управления образованием и подведомственных им учреждений и организаций.

В России устанавливаются следующие уровни образования (образовательные цензы):

а) основное общее образование;

б) среднее (полное) общее образование;

в) начальное профессиональное образование;

г) среднее профессиональное образование;

д) высшее профессиональное образование;

е) послевузовское профессиональное образование.

Право на образование в России, исходя из видов образовательных программ и типов образовательных учреждений, может рассматриваться как ряд прав, включающих в себя права на:

дошкольное образование;

начальное общее образование;

основное общее образование;

среднее (полное) общее образование;

профессиональную подготовку;

начальное профессиональное образование;

среднее профессиональное образование;  
высшее профессиональное образование;  
послевузовское профессиональное образование;  
дополнительное образование.

Федеральный закон "Об образовании" подтверждает основные конституционные права и свободы обучающихся, реализующиеся в сфере образования:

право на уважение человеческого достоинства;  
на свободу совести;  
на свободу информации;  
на свободное выражение собственных мнений и убеждений;  
на свободное посещение мероприятий не предусмотренных учебным планом;

право на получение впервые бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего, начального профессионального образования и на конкурсной основе среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях в пределах государственных образовательных стандартов;

право на охрану здоровья.

Согласно п. 2.1 Концепции модернизации российского образования на период до 2010 г., Правительство РФ осуществит меры реализации гарантий права граждан на образование, создавая правовые и экономические условия для:

бесплатности полного среднего образования в пределах государственного образовательного стандарта и бесплатного образования других уровней в пределах, установленных законодательством РФ;

равного доступа всех граждан России к образованию разных уровней вне зависимости от места жительства и уровня доходов семьи;

получения образования в соответствии с установленными государственными образовательными стандартами, гарантирующими необходимое для общества качество образования.

Государство гарантирует гражданам доступность и бесплатность начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования и начального профессионального образования. Конституция РФ включает в данный перечень также дошкольное и среднее профессиональное образование. В то же время Федеральный закон "Об образовании" (ч. 3 ст. 5) не гарантирует бесплатности дошкольного образования, а бесплатность среднего профессионального образования гарантируется на конкурсной основе. Согласно ст. 18 этого Закона, государство гарантирует финансовую и материальную поддержку в воспитании детей раннего детского возраста, обеспечивает доступность образовательных услуг дошкольного образовательного учреждения для всех слоев населения. При этом отношения между дошкольным образовательным учреждением и родителями регулируются договором между ними, который не может ограничивать установленные законом права сторон\*(213).

Затраты на обучение граждан в платных негосударственных образовательных учреждениях, имеющих государственную аккредитацию и реализующих образовательные программы общего образования, возмещаются гражданину государством в размерах, определяемых государственными нормативами затрат на обучение граждан в государственном или в муниципальном образовательном учреждении соответствующего типа и вида. В той части, в которой текущее законодательство не обеспечивает конституционные права граждан, оно нуждается в совершенствовании, а конституционные нормы имеют прямое действие.

В целях реализации права на образование граждан, нуждающихся в социальной помощи, государство полностью или частично несет расходы на их содержание в период получения ими образования. Категории граждан, которым оказывается данная помощь, ее формы, размеры и источники устанавливаются федеральным законом. Государство создает гражданам с отклонениями в развитии условия для получения ими образования, коррекции нарушений



развития и социальной адаптации на основе специальных педагогических подходов; оказывает содействие в получении образования гражданам, проявившим выдающиеся способности, в том числе, посредством предоставления им специальных государственных стипендий.

Основа государственных гарантий получения гражданами России образования - его государственное или муниципальное финансирование. Государство гарантирует ежегодное выделение финансовых средств на нужды образования в размере не менее 10% национального дохода. Размеры и нормативы финансирования образовательных учреждений ежеквартально подлежат индексации в соответствии с темпами инфляции.

4. Согласно комментируемой норме обязанность получения детьми обязательного основного общего образования лежит на родителях или лицах, их заменяющих.

Основное общее образование - это вторая ступень общего образования. Федеральный компонент государственного стандарта общего образования направлен на приведение содержания образования в соответствие с возрастными особенностями подросткового периода, когда ребенок устремлен к практической деятельности, познанию мира, самопознанию и самоопределению. Стандарт ориентирован не только на знаниевый, но, в первую очередь, на деятельностный компонент образования, что позволяет повысить мотивацию обучения, в наибольшей степени реализовать способности, возможности, потребности и интересы ребенка. Специфика педагогических целей основной школы в большей степени связана с личным развитием детей, чем с их учебными успехами.

Федеральный компонент государственного стандарта основного общего образования устанавливает перечень обязательных для изучения учебных предметов: русский язык, литература, иностранный язык, математика, информатика и информационные технологии, история, обществоведение (включая экономику и право), география, природоведение, физика, химия, биология, искусство (изобразительное и музыкальное искусство), технология, физическая культура.

Согласно ст. 63 Семейного кодекса РФ, родители имеют право и обязаны воспитывать своих детей: заботиться об их здоровье, о физическом, психическом, духовном и нравственном развитии. Более того, в силу установленной законом обязанности они несут ответственность за воспитание и развитие своих детей.

Часть 2 ст. 63 СК РФ, по сути, повторяет смысл комментируемой конституционной нормы, однако делает это более категорично и однозначно: если в ч. 4 ст. 43 Конституции РФ указывается на то, что "родители обеспечивают получение детьми основного общего образования", то, согласно ч. 2 ст. 63 СК РФ, "родители обязаны обеспечить получение детьми основного общего образования".

В силу ч. 1 ст. 18 Федерального закона "Об образовании" родители являются первыми педагогами, которые обязаны заложить основы физического, нравственного и интеллектуального развития личности ребенка в раннем детском возрасте.

5. Государственно-политические и социально-экономические преобразования конца 1980-х - начала 1990-х гг. оказали существенное влияние на российское образование, позволив реализовать академическую автономию высших учебных заведений, обеспечить многообразие образовательных учреждений и вариативность образовательных программ, развитие многонациональной российской школы и негосударственного сектора образования. Эти процессы получили свое отражение и закрепление в законах "Об образовании" и "О высшем и послевузовском профессиональном образовании".

Россия провозглашает область образования приоритетной. Одним из главных принципов, на которых основывается государственная политика Российской Федерации в области образования, является принцип единства федерального образовательного пространства.

Образование в России осуществляется в соответствии с законодательством РФ и нормами международного права. Реализацию государственной политики и управление российским образованием на федеральном уровне осуществляет Министерство образования и науки РФ, опирающееся в своей деятельности на российское законодательство и Положение о Министерстве образования и науки Российской Федерации.

Задача законодательства в области образования - обеспечение и защита этого права, определение стратегии и основных направлений развития образования, его целей и задач, разграничение компетенции в области образования между органами государственной власти и органами управления образованием различных уровней. В законах, законодательных актах и

федеральных программах закреплены гарантии государства для всех граждан России на общедоступность и бесплатность начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования и начального профессионального образования, а на конкурсной основе - бесплатность и других ступеней образования.

Требования к содержанию и качеству образования всех ступеней устанавливаются государственными образовательными стандартами.

Государственный образовательный стандарт (ГОС) - социальная норма образования и образованности, разрабатываемая и вводимая в соответствии с Конституцией РФ, которая включает в себя два компонента: федеральный и национально-региональный.

С развитием информационных технологий все большее развитие получает такая современная форма, как дистанционное обучение (ДО). Изменения и дополнения, внесенные в законы "Об образовании" и "О высшем и послевузовском профессиональном образовании", принятые Федеральным законом от 10 января 2003 г. N 11-ФЗ, предусматривают получение образования с помощью дистанционных технологий в полном объеме. Это означает, что, в отличие от ранее имевшейся возможности освоения лишь отдельных образовательных программ, теперь обучающийся может получить полноценное высшее образование, находясь на расстоянии от педагогов вуза. При этом обязательная итоговая аттестация выпускников осуществляется традиционными методами.

#### Статья 44

1. Свобода творчества и преподавания конституционно гарантируется целым рядом более частных прав и обязанностей: правом на охрану интеллектуальной собственности; правом на доступ к культурным ценностям, на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры; обязанностью каждого заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры.

Слово "каждый" подразумевает граждан России, иностранных граждан или лиц без гражданства. Однако и группы граждан (соавторы, творческие коллективы) могут быть субъектами данных правоотношений. Авторское право юридических лиц в законодательстве Российской Федерации отсутствует с 1992 г.

В действующем законодательстве не дается понятия "творчество". С точки зрения анализа содержания конституционного права оно может рассматриваться в двух аспектах: как процесс творческой деятельности и как ее результат, облеченный в конкретную форму. Творчество как важнейшая составная часть духовной деятельности человека представляет собой открытие и созидание чего-то нового, оригинального, неповторимого по своей индивидуальности. Творение есть процесс и результат духовно-волевой и разумной работы личности, благодаря которым удовлетворяются ее потребности.

Творчество непосредственно связано со способностями. В статье 10 Основ законодательства РФ о культуре от 9 октября 1992 г.\*(214) определяется, что каждый человек имеет право на все виды творческой деятельности в соответствии со своими интересами и способностями.

Свобода творчества - одна из важнейших духовных свобод. Она означает, что государство должно осуществлять минимум вмешательства в творческую деятельность, одновременно обеспечивая правовые гарантии охраны данной свободы. В частности, ч. 5 ст. 29 Конституции РФ запрещает цензуру, гарантируя тем самым не только свободу массовой информации, но и свободу другого вида творчества.

Свобода творчества гарантируется и тем, что на такой вид деятельности не распространяются ограничения, предъявляемые к занятиям определенного рода. Например, согласно ч. 3 ст. 97 Конституции РФ, депутаты Государственной Думы не могут находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности.

Свобода творчества не может быть абсолютной, так как возможно злоупотребление этой свободой. С целью защиты интересов и прав других лиц, обеспечения нравственности и безопасности общества российская Конституция и законодательство содержат определенные ограничения этой свободы.

2. Культурная жизнь выражается в разнообразной деятельности в сфере культуры. Широкий спектр форм культурной жизни предопределяет и многообразие способов участия в ней. Участие в культурной жизни предполагает реализацию возможностей каждого человека приобщиться к культуре, получить соответствующее образование, вступить в какую-либо творческую группу, заниматься творческой деятельностью.

Предоставляемое Конституцией РФ право на участие в культурной жизни предполагает возникновение соответствующих обязанностей у субъектов, обеспечивающих приобщение к культуре. Участие в культурной жизни поэтому заключается не только в осуществлении творческого элемента этой жизни, но и в том, что каждый может быть пользователем культурных ценностей: читателем, зрителем, критиком, посетителем институтов и учреждений культуры, хранителем материальных культурных ценностей. В статье 3 Основ законодательства РФ о культуре дан перечень культурных ценностей: нравственные и эстетические идеалы, нормы и образцы поведения, языки, диалекты и говоры, национальные традиции и обычаи, исторические топонимы, фольклор, художественные промыслы и ремесла, произведения культуры и искусства, результаты и методы научных исследований культурной деятельности, имеющие историко-культурную значимость здания, сооружения, предметы и технологии, уникальные в историко-культурном отношении территории и объекты.

Доступ к культурным ценностям и пользование учреждениями культуры в ст. 12 Основ определяются как право на приобщение к культурным ценностям. Ограничения такого доступа возможны по соображениям секретности или особого режима пользования ими и устанавливаются законодательством Российской Федерации.

Объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) народов Российской Федерации представляют собой уникальную ценность для всего многонационального народа Российской Федерации и являются неотъемлемой частью всемирного культурного наследия. Понятие "памятники истории и культуры" впервые было раскрыто в ст. 1 и 6 Закона РСФСР от 15 декабря 1978 г. "Об охране и использовании памятников истории и культуры"\*(215). Понятие культурного наследия было дано в ст. 3 Основ законодательства о культуре.

Каждый имеет право на беспрепятственное получение информации об объекте культурного наследия в пределах данных, содержащихся в Едином государственном реестре объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов России.

Перечень информационных услуг, предоставляемых бесплатно или за плату, не возмещающую в полном объеме расходов на оказание информационных услуг, определяется Положением о Едином государственном реестре объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (ст. 26 Федерального закона "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры народов) Российской Федерации").

3. Государство и общество, отдельные организации и учреждения должны заботиться о сохранении исторического и культурного наследия.

Отношения в области охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации регулируются Гражданским кодексом РФ, Основами законодательства РФ о культуре, Федеральным законом "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры народов) Российской Федерации" и другими федеральными законами, а в пределах компетенции субъектов РФ - законами субъектов РФ.

Федеральный закон от 25 июня 2002 г. N 73-ФЗ "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры народов) Российской Федерации" направлен на реализацию конституционной обязанности каждого заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры, а также на реализацию прав народов и иных этнических общностей в Российской Федерации на сохранение и развитие своей культурно-национальной самобытности, защиту, восстановление и сохранение историко-культурной среды обитания, защиту и сохранение источников информации о зарождении и развитии культуры.

Обязанность беречь памятники истории и культуры относится ко всем субъектам правоотношений. Она распространяется также на объекты, поступившие из-за границы и находящиеся на территории Российской Федерации.

Конституционный Суд РФ в Постановлении от 20 июля 1999 г. "По делу о проверке конституционности положений Федерального закона от 15 апреля 1998 г. N 64-ФЗ "О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации"\*(216) указал, что к культурным ценностям, перемещенным в

СССР в результате второй мировой войны, относятся только те, которые были перемещены в СССР с территории Германии и ее бывших военных союзников в соответствии с приказами военного командования Советской Армии и распоряжениями других компетентных органов.

В статье 62 Основ законодательства о культуре предусматривается возможность установления гражданско-правовой, уголовной и административной ответственности за нарушения законодательства о культуре. Так, в ст. 240 ГК РФ говорится об изъятии у собственника путем выкупа или продажи с публичных торгов культурных ценностей, отнесенных к особо ценным и охраняемым государством, если он бесхозяйственно содержит эти ценности, что грозит утратой ими своего значения.

Уголовный кодекс РФ за умышленное уничтожение, разрушение или порчу памятников истории и культуры либо природных объектов, взятых под охрану государства, предусматривает наказание в виде лишения свободы на срок до двух лет, исправительных работ на тот же срок или штрафа.

#### Статья 45

1. Под защитой понимается восстановление положения, существовавшего до нарушения (путем совершения конкретных действий или бездействия) того или иного права. Государственная защита - это правовая защита, осуществляемая государством (его органами). Правовая защита - это усилия государства по обеспечению с помощью правовых механизмов (средств и способов) восстановления нарушенных прав и свобод человека и гражданина, а также использование самими лицами, права и свободы которых нарушены, предоставленных им законом средств и способов восстановления и защиты своих прав и свобод.

Очевидно, что право может быть реализовано только тогда, когда ему соответствует обязанность государства или другого лица (органа) его обеспечить. Гарантия (фр. *garantie*) - ручательство, обеспечение, заверение.

Гарантии необходимы для возможно полного претворения в жизнь прав и свобод; они призваны обеспечить такую благоприятную обстановку, в атмосфере которой зафиксированные в конституции и других законах положения о юридическом статусе личности, ее правах и свободах стали бы фактическим положением каждого человека. В связи с этим для наиболее полной реализации в жизнь этой нормы необходим действенный механизм осуществления государственной защиты прав и свобод человека и гражданина; одного лишь провозглашения этого постулата - даже на конституционном уровне - недостаточно.

В узком смысле гарантии прав человека и гражданина - это условия и средства, обеспечивающие возможность пользоваться правами, установленными Конституцией и другими законами. В широком смысле понятием "гарантии прав человека" охватывается совокупность объективных и субъективных факторов, направленных на реализацию и всестороннюю охрану прав и свобод граждан, на устранение возможных причин и препятствий их неполного осуществления. Хотя эти факторы весьма разнообразны, но по отношению к процессу реализации прав и свобод они выступают в качестве условий средств, способов, приемов, методов правильного его осуществления.

Большинство гарантий в виде условий обеспечивает благоприятную обстановку, в атмосфере которой гражданин может эффективно пользоваться своими конституционными правами и свободами. Такие условия образуют внешнюю среду деятельности каждого человека и гражданина и не зависят от его воли и желания, ибо они имеют корни в общественном и государственном строе. Гарантии в виде средств и способов обеспечения и охраны конституционных прав и свобод создаются не отдельным гражданином, а обществом, государством и используются ими для претворения в жизнь этих прав и свобод. Наряду с этим существуют и такие условия и средства охраны конституционных прав и свобод граждан, формирование и использование которых во многом зависит от самих граждан, их воли и желания.

Органы представительной (законодательной) власти РФ и ее субъектов призваны нормативно регулировать отношения, связанные с признанием, обеспечением и защитой прав и свобод российских граждан. На это направлено отраслевое (текущее) законодательство, которое конкретизирует конституционные (основные) права и свободы граждан, развивает их, обогащая содержание их правового статуса, создает юридические механизмы обеспечения их реального осуществления, восстановления прав и свобод в случаях их нарушений, устранения препятствий в их реализации и т.д. На защиту прав и свобод человека и гражданина в нашей стране направлена

деятельность органов исполнительной власти - на уровне Федерации и ее субъектов, а также органов местного самоуправления.

Президент РФ как глава государства служит гарантом прав и свобод человека и гражданина (ст. 80), что дает ему исключительные полномочия по защите прав и свобод граждан. Ряд полномочий Президента РФ непосредственно связан с осуществлением прав человека и гражданина (решение вопросов российского гражданства, помилования, разрешение жалоб, обращений и др.).

Активную роль в защите прав и свобод человека и гражданина играют Правительство РФ, входящие в него министерства юстиции, внутренних дел, социального обеспечения и многие другие ведомства. Особо следует выделить милицию и другие структурные подразделения Министерства внутренних дел, призванные защищать граждан от преступных и иных посягательств, стоять на защите жизни и других благ каждого человека и гражданина.

Конституция РФ предусмотрела введение нового для России института - Уполномоченного по правам человека (аналогичного широко известному на Западе институту омбудсмана\*(217). Уполномоченный по правам человека есть представитель Федерального Собрания РФ, который осуществляет контрольную функцию последнего в области соблюдения и охраны, защиты прав и свобод человека и гражданина. В настоящее время действует Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. N 1-ФКЗ "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации". Защита прав и свобод человека и гражданина традиционно провозглашается одной из основных задач прокуратуры во главе с Генеральным прокурором РФ.

2. В части 2 комментируемой статьи воплощено положение Итогового документа Венской встречи представителей государств - участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе о том, что необходимо уважать право граждан самостоятельно или совместно с другими вносить активный вклад в развитие и защиту прав и свобод человека. Государственная защита не исключает права каждого защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом. Гражданин может обращаться во все те государственные органы и органы местного самоуправления, в чью компетенцию входит защита прав и свобод человека и гражданина, с требованием защитить свои права и свободы.

Комментируемая норма обеспечивает конституционное регулирование защиты прав и свобод человека и гражданина посредством правомерных действий государства (в частности, специализированных органов, действующих от имени государства, - судов)\*(218) и подтверждает гарантии государственной защиты прав и свобод человека. По смыслу статьи гражданин может использовать для этого свои конституционные права и свободы, установленные ст. 31, 33, 35, 36, 46-54 (в частности, использовать все виды обжалования, обращение в суд, к общественности, использовать СМИ, провести пикетирование).

## Статья 46

1. Конституция России в ст. 2 и 18 провозгласила права и свободы человека и гражданина высшей ценностью, обеспечиваемой правосудием, и возложила на государство обязанность признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина.

Содержание комментируемой статьи - логическое продолжение ст. 45 Конституции РФ, согласно которой государственная защита прав и свобод человека и гражданина в России гарантируется. Дело в том, что судебная защита является одним из видов государственной защиты прав и свобод человека и гражданина\*(219) и представляет собой механизм принудительного обеспечения гарантий прав и свобод человека и гражданина, установленный государством через систему специализированных государственных органов - судов.

В науке судебную защиту рассматривают как институт конституционного права, как общественное отношение и государственную функцию\*(220). Иногда судебная защита отождествляется с правосудием\*(221) или рассматривается как гарантия доступа к нему. В уголовно-процессуальной науке под судебной защитой понимается "совокупность организационных и процессуальных правил, предоставленных подозреваемому, обвиняемому и потерпевшему для защиты своих прав и законных интересов"\*(222).

В теории права судебная защита рассматривается как составная часть правоохранительной функции государства\*(223). Однако закономерное в правовом государстве усиление влияния судебной власти, ее обособление от правоохранительных органов, выделение в самостоятельную

ветвь государственной власти неизбежно приводят к перерастанию судебной защиты прав и свобод граждан в самостоятельную государственную функцию.

Как отметили авторы Концепции судебной защиты прав и свобод человека и гражданина\*(224), судебный порядок является наиболее совершенным из всех известных мировой человеческой цивилизации методов и средств обеспечения прав личности. Полномочия власти легитимны лишь в пределах соблюдения прав человека. Нарушение общепризнанных стандартов в этой области служит основанием для изменения статуса самой власти. Идея приоритета судебной защиты прав, свобод и охраняемых законом интересов любых субъектов правовых отношений прошла долгий путь развития и внедрения в практику\*(225). Характер судебной защиты позволяет считать ее универсальным, а потому наиболее эффективным способом защиты нарушенных прав и свобод личности.

2. Граждане вправе обжаловать как сами решения и действия (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, так и послужившую основанием совершения этих действий (решений) информацию, либо то и другое одновременно. При этом граждане освобождены от обязанности доказывать незаконность обжалуемых действий (бездействия), однако должны доказать факт нарушения этими действиями (бездействием) своих прав и свобод. Процессуальная обязанность документально доказать законность обжалуемых действий возлагается на органы и лица, действия (бездействие) которых обжалуются.

Судебная защита прав и свобод регулируется федеральными законами, в том числе:

Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 г. N 1-ФКЗ "О судебной системе Российской Федерации"\*(226);

Федеральным законом от 17 декабря 1998 г. N 188-ФЗ "О мировых судьях в Российской Федерации"\*(227);

Законом РФ от 26 июня 1992 г. N 3132-1 "О статусе судей в Российской Федерации"\*(228);

Законом РФ от 27 апреля 1993 г. N 4866-1 "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан"\*(229).

Наиболее общим нормативно-правовым актом, регулирующим вопросы, связанные с обращениями граждан, является Закон РФ "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан", основное принципиальное содержание которого состоит в том, что в суд можно обжаловать действия широкого круга органов, и не только государственных, но и местного самоуправления, а также общественных объединений.

3. Комментируемая конституционная норма на самом высшем уровне провозглашает возможность каждого в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека в том случае, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты\*(230).

Международная защита прав и свобод человека представляет собой возможность обращения в Европейский Суд по правам человека или иные международные правозащитные организации в соответствии с международными договорами России, если пройдены все судебные инстанции внутри страны.

Принятие Билля о правах человека\*(231), включающего Всеобщую декларацию прав человека 1948 г.\*(232), Международный пакт о гражданских и политических правах 1976 г.\*(233), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1976 г.,\*(234) Факультативный протокол N 1 и Факультативный протокол N 2 к Международному пакту о гражданских и политических правах, внесло коренные изменения в статус человека\*(235). Так, согласно ст. 2 Факультативного протокола N 1, "лица, которые утверждают, что какое-либо из их прав, перечисленных в Пакте, было нарушено, и которые исчерпали все имеющиеся внутренние средства правовой защиты, могут предъявить на рассмотрение Комитета письменные сообщения".

В соответствии с положениями международных договоров сложилась определенная система межгосударственных органов, наделенных функциями контроля над деятельностью государства в сфере защиты прав человека. Таким образом, Россия дополняет внутригосударственные способы защиты прав и свобод международными способами. В международном праве различают:

а) универсальные органы (органы ООН):

Генеральная Ассамблея ООН согласно Уставу ООН вправе рассматривать принципы сотрудничества в деле поддержания международного мира и безопасности, обсуждать любые вопросы, относящиеся к международному миру и безопасности, и делать по ним рекомендации, за исключением тех случаев, когда спор или ситуация находятся на рассмотрении Совета Безопасности и т.д.;

Комиссия ООН по правам человека состоит из 18 членов (избираемых на четыре года) и создана для контроля над выполнением государствами-участниками условий Пакта о гражданских и политических правах и двух Факультативных протоколов к нему;

Комитет по ликвидации расовой дискриминации состоит из 18 экспертов и контролирует реализацию Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, которая была принята Генеральной Ассамблеей в 1965 г.;

Комитет против пыток состоит из 10 экспертов и контролирует выполнение Конвенции против пыток, принятой Генеральной Ассамблеей в 1984 г. и вступившей в силу спустя три года, в 1987 г.\*(236);

б) региональные органы, действующие в рамках какой-либо территории. Так, вступление России в Совет Европы и подписание Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод\*(237) открыло для наших граждан возможность обращаться с индивидуальными жалобами в Европейский Суд по правам человека (ЕСПЧ).

#### Статья 47

1. В комментируемой статье впервые в истории развития российской государственности сформулирован важный демократический принцип: "Никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом".

Под подсудностью понимается характер уголовного дела, определяющий, каким конкретно судом первой инстанции и в каком судебном составе должно быть рассмотрено дело\*(238). Для человека важно, чтобы его дело рассматривалось в том суде и тем судьей, которые в соответствии с законом должны его рассматривать, о чем он заранее должен быть своевременно и в надлежащей форме извещен. Определение законом такого суда и судьи называется подсудностью. Это право, широко известное на Западе как право на законного, "своего" судью (например, ст. 101 Конституции ФРГ), ранее никогда не фигурировало в России даже в качестве постулата прав и свобод человека.

Подсудность по уголовным делам определяется в ст. 31 УПК РФ. Мировому судье подсудны уголовные дела о преступлениях, за совершение которых максимальное наказание не превышает трех лет лишения свободы, за исключением уголовных дел о преступлениях, предусмотренных в ч. 1 ст. 31 УПК РФ. Районному суду подсудны уголовные дела о всех преступлениях, за исключением уголовных дел, указанных в ч. 1 (в части подсудности уголовных дел мировому судье), 3 и 4 настоящей статьи.

Согласно ст. 32 УПК РФ ("Территориальная подсудность уголовного дела"), уголовное дело подлежит рассмотрению в суде по месту совершения преступления, за исключением случаев, предусмотренных в ст. 35 УПК РФ.

Если преступление было начато в месте, на которое распространяется юрисдикция одного суда, а окончено в месте, на которое распространяется юрисдикция другого суда, то данное уголовное дело подсудно суду по месту окончания преступления. Если преступления совершены в разных местах, то уголовное дело рассматривается судом, юрисдикция которого распространяется на то место, где совершено большинство расследованных по данному уголовному делу преступлений или совершено наиболее тяжкое из них.

В случае обвинения одного лица или группы лиц в совершении нескольких преступлений, уголовные дела о которых подсудны судам разных уровней, уголовное дело о всех преступлениях рассматривает вышестоящий суд (ст. 33 УПК РФ). Судья, установив при разрешении вопроса о назначении судебного заседания, что поступившее уголовное дело не подсудно данному суду, выносит постановление о направлении данного уголовного дела по подсудности (ч. 1 ст. 34 УПК РФ).

Статья 35 УПК РФ предусматривает возможность изменения территориальной подсудности уголовного дела: по ходатайству стороны - в случае удовлетворения в соответствии со ст. 65 УПК

РФ заявленного ею отвода всему составу соответствующего суда; по ходатайству стороны либо по инициативе председателя суда, в который поступило уголовное дело.

Подсудность по гражданским делам определяется в ст. 28 ГПК РФ. Иск предъявляется в суд по месту жительства ответчика. Иск к организации предъявляется в суд по месту нахождения организации (ст. 28 ГПК РФ).

Иск к ответчику, место жительства которого неизвестно или который не имеет места жительства в России, может быть предъявлен в суд по месту нахождения его имущества или по его последнему известному месту жительства в России. Иск к организации, вытекающий из деятельности ее филиала или представительства, может быть предъявлен также в суд по месту нахождения ее филиала или представительства (ч. 2 ст. 29 ГПК РФ).

Иски о защите прав потребителей могут быть предъявлены в суд по месту жительства или месту пребывания истца либо по месту заключения или месту исполнения договора (ч. 7 ст. 29 ГПК РФ).

Согласно ст. 30 ГПК РФ ("Исключительная подсудность"), иски о правах на земельные участки, участки недр, обособленные водные объекты, леса, многолетние насаждения, здания, в том числе жилые и нежилые помещения, строения, сооружения, другие объекты, прочно связанные с землей, а также об освобождении имущества от ареста предъявляются в суд по месту нахождения этих объектов или арестованного имущества. Иски кредиторов наследодателя, предъявляемые до принятия наследства наследниками, подсудны суду по месту открытия наследства. Иски к перевозчикам, вытекающие из договоров перевозки, предъявляются в суд по месту нахождения перевозчика, к которому в установленном порядке была предъявлена претензия. Нормы Гражданского процессуального кодекса РФ предусматривают подсудность нескольких связанных между собой дел (ст. 31) и договорную подсудность (ст. 32).

Подсудность по арбитражным делам определяется в ст. 34 АПК РФ. Дела, подведомственные арбитражным судам, рассматриваются в первой инстанции арбитражными судами республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, за исключением дел, отнесенных к подсудности Высшего Арбитражного Суда РФ.

Иск может быть предъявлен в арбитражный суд субъекта РФ по месту нахождения или месту жительства ответчика (ст. 35 АПК РФ). Иск к ответчику, место нахождения или место жительства которого неизвестно, может быть предъявлен в арбитражный суд по месту нахождения его имущества либо по его последнему известному месту нахождения или месту жительства в России (ч. 1 ст. 36 АПК РФ).

Иск к ответчикам, находящимся или проживающим на территориях разных субъектов РФ, предъявляется в арбитражный суд по месту нахождения или месту жительства одного из ответчиков (ч. 2 ст. 36 АПК РФ). Арбитражный процессуальный кодекс предусматривает договорную (ст. 37) и исключительную подсудность.

2. В соответствии с Федеральным законом от 27 декабря 2002 г. "О внесении изменений в Федеральный закон "О введении в действие Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации" в настоящее время в 87 регионах России уголовные дела о совершении особо тяжких преступлений рассматриваются с участием присяжных заседателей. Эта форма судопроизводства зарекомендовала себя положительно и может быть с полным основанием отнесена к достижению судебной реформы.

В соответствии с Федеральным законом от 18 декабря 2001 г. N 177-ФЗ "О введении в действие Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации" был определен срок введения судов присяжных во всех субъектах РФ - 2007 год (последний суд присяжных должен был быть создан в Чеченской Республике), однако впоследствии путем принятия соответствующих поправок в Уголовно-процессуальный кодекс РФ данный срок был продлен до 2010 года. Тем самым депутаты продлили действие моратория на исполнение смертных приговоров в России еще на три года.

В Федеральном законе от 20 августа 2004 г. N 113-ФЗ "О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации" отмечено, что "граждане Российской Федерации имеют право участвовать в осуществлении правосудия в качестве присяжных заседателей..."\*(239).



1. Под квалифицированной юридической помощью подразумевается главным образом адвокатская юридическая помощь. Как указал Конституционный Суд РФ в Постановлении от 28 января 1997 г. N 2-П, "гарантируя право на получение именно квалифицированной юридической помощи, государство должно, во-первых, обеспечить условия, способствующие подготовке квалифицированных юристов для оказания гражданам различных видов юридической помощи, и, во-вторых, установить с этой целью определенные профессиональные и иные квалификационные требования и критерии".

Часть 3 ст. 6 Европейской конвенции о защите прав и основных свобод человека особо оговаривает гарантии права на юридическое представительство по уголовным делам. Европейский Суд постановил, что "право каждого обвиняемого в совершении уголовного преступления на защиту адвоката, в необходимых случаях назначенного официально, является одной из фундаментальных черт справедливого судебного разбирательства".

Процессуальными правами адвокат наделяется только с момента вступления в гражданское дело. До этого он может оказывать юридическую помощь любому обратившемуся к нему лицу, давая консультации, разъясняя законодательство, составляя документы правового характера. Человек вправе обратиться в любую коллегия адвокатов.

В России действует Федеральный закон от 31 мая 2002 г. N 63-ФЗ "Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации" (далее - Закон об адвокатуре)\*(240), пришедший на смену Положению об адвокатуре в РСФСР от 20 ноября 1980 г.

Согласно ч. 1 ст. 1 Закона об адвокатуре, адвокатской деятельностью является квалифицированная юридическая помощь, оказываемая на профессиональной основе лицами, получившими статус адвоката, физическим и юридическим лицам в целях защиты их прав, свобод и интересов, а также обеспечения доступа к правосудию.

Адвокатура - это профессиональное сообщество адвокатов, которое, как институт гражданского общества, не входит в систему органов государственной власти и органов местного самоуправления, действует на основе принципов законности, независимости, самоуправления, корпоративности и принципа равноправия адвокатов.

Законодательство об адвокатской деятельности и адвокатуре основывается на Конституции РФ и состоит из Закона об адвокатуре, других федеральных законов, принимаемых в соответствии с федеральными законами нормативных правовых актов Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти, регулирующих указанную деятельность, а также из принимаемых законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ. Таким образом, диспозиция комментируемой статьи получила законодательную конкретизацию.

2. Под задержанным понимается лицо, в отношении которого органом дознания, дознавателем, следователем или прокурором применена мера процессуального принуждения на срок не более 48 часов с момента его фактического задержания по подозрению в совершении преступления.

Заключенный под стражу - лицо, задержанное по подозрению в совершении преступления, либо обвиняемый, к которому применена мера пресечения в виде заключения под стражу в следственном изоляторе либо ином месте, определяемом федеральным законом.

Обвиняемый - лицо, в отношении которого выдвинуто утверждение о совершении им деяния, запрещенного уголовным законом.

Свое продолжение комментируемая конституционная норма получила в ст. 49 УПК РФ, согласно которой защитник допускается к участию в уголовном деле с момента фактического задержания лица в качестве подозреваемого в определенных законом случаях, в частности: при применении к лицу заключения под стражу, с момента возбуждения уголовного дела по делам частного обвинения, по всем остальным делам - с момента вынесения постановления о привлечении лица в качестве обвиняемого. В качестве защитников допускаются адвокаты. По определению или постановлению суда в качестве защитника могут быть допущены наряду с адвокатом один из близких родственников обвиняемого или иное лицо, о допуске которого ходатайствует обвиняемый. При производстве у мирового судьи указанное лицо допускается и вместо адвоката.

1. Такая формулировка в целом соответствует общепризнанным международно-правовым нормам, содержащимся в ст. 11 Всеобщей декларации прав человека (1948 г.) и ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах, принятых генеральной Ассамблеей ООН (1966 г.).

Согласно ст. 11 Всеобщей декларации прав человека, каждый человек, обвиняемый в совершении преступления, имеет право считаться невиновным до тех пор, пока его виновность не будет установлена законным порядком путем гласного судебного разбирательства, при котором ему обеспечиваются все возможности для защиты.

Если сравнить данную формулу презумпции невиновности с зафиксированной в комментируемой статье, то окажется, что первая полнее отвечает интересам общества и личности: если международная норма гласит, что "каждый человек, обвиняемый в совершении преступления, имеет право считаться виновным", то российское законодательство закрепляет иное: "...каждый обвиняемый... считается невиновным". Норма международного права говорит о человеке как субъекте прав вообще, а российское законодательство - о человеке, поставленном в положение обвиняемого, т.е. о субъекте уголовно-процессуальных отношений.

Свою реализацию комментируемая конституционная норма нашла в ч. 2 ст. 1 УК РФ, согласно которой Уголовный кодекс РФ основывается на Конституции РФ и общепризнанных принципах и нормах международного права, а также на ст. 14 УПК РФ, которая дословно воспроизводит эту конституционную норму.

Презумпция невиновности - один из важнейших принципов уголовного процесса, способствующий охране прав личности, исключает необоснованное обвинение и осуждение. Несмотря на кажущуюся простоту, среди ученых нет единого мнения даже относительно понятия презумпции невиновности и его содержания.

2. Обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность. Вина должна быть доказана органами дознания, предварительного следствия и суда. Неисполнение этого требования закона ведет к прекращению дела и оправданию подсудимого. Даже признания обвиняемым своей вины (которое раньше считалось "царицей доказательств") недостаточно для вынесения обвинительного приговора, оно может быть принято в расчет только при условии, что подтверждено совокупностью доказательств.

Гарантия того, что невиновный не будет признан виновным, может быть обеспечена только при установлении истины. Поиск истины - обязанность органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда. Истина должна лежать в основе обвинительного приговора.

3. Согласно ч. 3 комментируемой статьи, неустранимые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого.

Неустранимыми считаются сомнения в случаях, когда добытые законными методами достоверные доказательства не позволяют прийти к однозначному выводу о виновности лица, а законные способы собирания доказательств исчерпаны. В основе обвинительного приговора суда должны лежать не предположения, а точно установленные факты и доказанные обстоятельства.

Реализация принципа презумпции невиновности в уголовном процессе не исключает того, что лицо, действительно совершившее преступление, может избежать уголовного наказания. Вместе с тем одним из известных постулатов римского права, применяющихся в современной юстиции, является принцип: "Лучше освободить от ответственности десять виновных, чем осудить одного невиновного".

Презумпция невиновности как объективное правовое положение не может быть опровержимой. Опровержимы лишь сведения о фактах: они (сведения) могут быть истинными или ложными, а факты либо существуют, либо нет (и не могут быть ложными, как сведения о них).

Обвинительный или оправдательный приговор в кассационном или надзорном порядке отменяется или изменяется не потому, что презумпция невиновности перестала действовать, а потому, что получили иное освещение сведения о фактах или обстоятельства, квалифицируемые как противоправные, получили иную оценку. Изменение оценкиотягчающих или смягчающих наказание обстоятельств также может повлечь за собой отмену или изменение приговора. Здесь вступают в действие правила, установленные комментируемой нормой, в соответствии с которыми органы, ведущие уголовный процесс, обязаны толковать неустранимые сомнения виновности обвиняемого (подсудимого) в его пользу.

## Статья 50

1. Под преступлением понимается виновно совершенное общественно опасное деяние, запрещенное Уголовным кодексом РФ под угрозой наказания. Под повторным осуждением за одно и то же преступление понимается повторный (т.е. второй по счету) приговор, вынесенный судом в отношении лица по конкретному преступлению, в отношении которого уже имеется аналогичный приговор по тому же составу преступления.

Положения комментируемой статьи соответствуют Международному пакту о гражданских и политических правах 1966 г., предусматривающему, что никто не должен быть вторично судим или наказан за преступление, за которое он уже был окончательно осужден или оправдан в соответствии с законом и уголовно-процессуальным правом каждой страны.

Конституционное закрепление этого принципа свидетельствует о повышенной охране прав человека при привлечении его к уголовной ответственности и осуждению. Поскольку незаконное осуждение грубо нарушает многие личные, экономические и политические права человека, такая повышенная охрана вполне закономерна и объяснима в государстве, провозглашенном Конституцией РФ демократическим и правовым.

Свое развитие это конституционное положение получило в нормах ст. 212 УПК РФ, закрепившей в качестве оснований прекращения уголовного преследования наличие в отношении подозреваемого или обвиняемого:

вступившего в законную силу приговора по тому же обвинению либо определения суда или постановления судьи о прекращении уголовного дела по тому же обвинению;

неотмененного постановления органа дознания, следователя или прокурора о прекращении уголовного дела по тому же обвинению либо об отказе в возбуждении уголовного дела.

Важнейшими специальными направлениями уголовной политики нашего государства являются декриминализация и криминализация деяний. Криминализация - это процесс и результат признания определенных видов общественно-опасных деяний уголовно-наказуемыми. Декриминализация - отмена уголовной ответственности за те или иные деяния, ранее признававшиеся преступными.

Декриминализация как направление уголовной политики обусловлена отпадением в современных социально-экономических и политических условиях общественной опасности декриминализируемых деяний. С 1991 г. до принятия Уголовного кодекса РФ 1996 г. законами о внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс РСФСР 1960 г. и уголовный кодекс РФ декриминализовано значительное число деяний\*(241).

2. Запрет использования доказательств, полученных с нарушением закона, является одной из важнейших сторон презумпции невиновности. Несмотря на то что эти доказательства могут свидетельствовать о действительном совершении преступления, их постановка, например, в основу обвинительного приговора невозможна из-за того, что незаконность получения ставит под сомнение их достоверность.

К незаконным относят доказательства, полученные с нарушением норм Конституции РФ и уголовно-процессуального кодекса РФ. К таким нарушениям можно отнести и нарушение права на защиту, например: несвоевременное допущение адвоката к участию в процессе, непредоставление переводчика. Если доказательства получены в ходе обыска или выемки, но при их производстве нарушены нормы Уголовно-процессуального кодекса РФ о недопустимости обыска в ночное время (кроме экстренных случаев) или об участии в следственных действиях понятых, они не могут быть признаны законными\*(242). Такую позицию разделяет Верховный Суд РФ. В своем Постановлении от 31 октября 1995 г. N 8 "О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия" он разъясняет порядок применения ч. 2 ст. 50 Конституции РФ.

3. Пересмотр приговора, не вступившего в законную силу, осуществляется вышестоящим судом в кассационном порядке по жалобе осужденного, его адвоката, потерпевшего, протесту прокурора. Обращение в кассационную инстанцию влечет за собой обязательный пересмотр приговора, если жалоба была подана в установленный Уголовно-процессуальным кодексом РФ срок - в течение семи суток со дня вынесения приговора, а осужденным, содержащимся под стражей - в тот же срок со дня вручения копии приговора. Результатом рассмотрения дела в кассационном порядке может быть оставление приговора в силе, смягчение назначенного наказания или применение закона о менее тяжком преступлении. Суд в этом случае не может применить более строгое наказание или применить статью Уголовного кодекса РФ,

предусматривающую ответственность за более тяжкое преступление, кроме случаев, когда по этим основаниям принесен протест прокурора или подана жалоба потерпевшим. Неблагоприятное для осужденного решение суда кассационной инстанции может быть вновь обжаловано в вышестоящий суд или прокуратуру.

Каждый осужденный имеет право просить о помиловании или смягчении наказания. Помилование - это освобождение от наказания или его замена другим, более мягким наказанием. Согласно п. "в" ст. 89 Конституции РФ, помилование осуществляет Президент РФ, который имеет право помиловать любого осужденного, совершившего преступление, независимо от степени его тяжести.

В акте о помиловании Президент РФ вправе освободить от дальнейшего отбывания наказания лицо, осужденное за преступление, либо сократить назначенное наказание, либо заменить более мягким видом наказания, либо снять судимость с лица, отбывшего наказание (ст. 85 УК РФ). Отказ в помиловании не может быть обжалован в судебном порядке.

## Статья 51

1. Закрепление в Основном законе страны этого принципа и изъятие из Уголовного кодекса РФ нормы об ответственности за недонесение о совершении преступления близкими родственниками и за уклонение от дачи свидетельских показаний, если они касаются близких родственников, свидетельствует, на взгляд авторов комментария, о гуманизации российского законодательства, его соответствии общечеловеческим ценностям. Отметим, что данная гарантия впервые закреплена в России на конституционном уровне.

К близким родственникам относятся супруг, супруга, родители, дети, усыновители, усыновленные, родные братья и родные сестры, дедушка, бабушка, внуки (ст. 5 УПК РФ). При согласии свидетеля дать показания он должен быть предупрежден о том, что данные им показания могут быть использованы в качестве доказательств по уголовному делу, в том числе и в случае его последующего отказа от них.

Лицо вправе не давать показаний против самого себя, в каком бы правовом положении оно ни находилось (свидетель, потерпевший, подозреваемый, обвиняемый и т.д.), что особенно важно в уголовном судопроизводстве. Недобровольная дача показаний против самого себя недопустима, поскольку лицо, по существу, становится в положение подозреваемого, начиная свидетельствовать против самого себя.

Отсутствие обязанности свидетельствовать против себя означает, что признание своей вины должно осуществляться только добровольно, а не под принуждением. Закон не предусматривает ответственности подозреваемого и обвиняемого за дачу ложных показаний. Они могут строить свою защиту при привлечении их к ответственности по своему усмотрению. Если показания получены под угрозой применения любых взысканий за непризнание своей вины, они являются незаконными и на них не может быть основан обвинительный приговор.

Право не свидетельствовать против себя и своих близких находится в одном ряду с такими конституционными правами и свободами человека и гражданина, как право на свободу и личную неприкосновенность, неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени. Тем самым каждый должен иметь право хранить в тайне любые сведения, относящиеся к нему и его близким, посредством умолчания о них (неразглашения)\*(243).

2. Права и свободы человека, его интересы обладают большими приоритетами по сравнению с другими ценностями. Такое положение заключает в себе глубокий нравственный смысл и в целом направлено на защиту морально-нравственных норм.

Федеральным законом могут быть установлены иные случаи освобождения от обязанности давать свидетельские показания. Имеются в виду случаи, когда определенные лица могут иметь право не давать показаний, исходя из иных обстоятельств: нахождения лица в какой-либо должности, выполнения лицом определенных видов деятельности, связанных с получением сведений, составляющих тайну (например, адвокат, врач, священник).

Согласно положениям уголовно-процессуального законодательства, этим правом обладает защитник обвиняемого, который не может быть допрошен об обстоятельствах дела, ставших ему известными в связи с выполнением обязанностей защитника; адвокат, представитель профессионального союза или другой общественной организации, которые не обязаны

свидетельствовать об обстоятельствах, ставших известными им в связи с исполнением ими обязанностей представителя\*(244).

Жизнь многообразна, каждый день возникают новые общественные отношения, дальнейшее развитие которых требует их законодательного урегулирования. Именно с учетом этого комментируемая норма оставляет открытым перечень случаев, когда лицо может быть освобождено от обязанности давать свидетельские показания.

## Статья 52

Потерпевшим является лицо, которому преступлением причинен моральный, физический или имущественный вред (ст. 42 УПК РФ). Если в результате преступления или злоупотребления властью человеку причинен моральный, физический или имущественный вред, этот вред подлежит возмещению. Обеспечивать потерпевшим такую компенсацию призвано само государство.

Принимая на себя обязательства как участник Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. обеспечивать любому лицу правовую защиту его экономических, социальных, культурных и иных гражданских и политических прав и свобод в случае их нарушения, государство осуществляет меры по развитию системы правовой защиты этих прав в случае их нарушения.

Основной закон разделяет потерпевших, пострадавших от нарушения закона, на потерпевших от преступлений и ставших жертвами злоупотребления властью. Поэтому в эту категорию правонарушений входят как общественно опасные виновно совершенные деяния, запрещенные Уголовным кодексом РФ, так и действия, представляющие собой различные дисциплинарные и административные правонарушения\*(245).

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 существенно ущемлены основные права в результате нарушений уголовного закона.

Согласно ч. 1 ст. 285 УК РФ, использование должностным лицом\*(246) своих служебных полномочий вопреки интересам службы, если это деяние совершено из корыстной или иной личной заинтересованности и повлекло за собой существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства, наказывается штрафом в размере до 80 000 руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до шести месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет, либо арестом на срок от четырех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до четырех лет.

Гражданин признается потерпевшим не только при окончанном преступном посягательстве. При фактическом причинении морального, физического или имущественного вреда признание потерпевшим должно производиться и по делам о приготовлении к преступлению или покушении на совершение преступления. Гражданин признается потерпевшим как по собственному заявлению, так и по инициативе должностного лица, осуществляющего расследование; при этом согласия лица о признании его потерпевшим не требуется.

## Статья 53

Норма комментируемой статьи направлена на защиту любого лица, пострадавшего от незаконных действий (бездействия) органов государственной власти и их должностных лиц. Вместе с этим данная норма имеет превентивное значение и признана способствовать укреплению законности в деятельности органов государственной власти.

Свое продолжение данная норма получила в гражданском законодательстве, определившем основные правила, регулирующие порядок, условия и пределы имущественной ответственности. А поскольку нормы

Гражданского кодекса РФ имеют приоритет перед гражданско-правовыми нормами, содержащимися в других законах, то применительно к ответственности за вред\*(247), причиненный государственными органами, органами местного самоуправления и их должностными лицами, должен действовать режим, предусмотренный Гражданским кодексом РФ.

По сравнению с комментируемой статьей Основного закона в Гражданском кодексе РФ расширен круг потерпевших, имеющих право на возмещение вреда, причиненного действиями (бездействием) государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц. Теперь это не только физические, но и юридические лица.

В главе 59 ("Обязательства вследствие причинения вреда") ГК РФ детально урегулированы принципы и основания ответственности. Согласно ч. 1 ст. 1069 ГК РФ, вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, возмещается за счет казны РФ, казны соответствующего субъекта РФ или муниципального образования. Под правовыми актами имеются в виду акты, адресованные конкретному лицу (группе лиц), нормативные и ненормативные (индивидуальные) акты.

## Статья 54

1. Положения комментируемой статьи основаны на общепризнанных принципах справедливости и гуманизма, сформулированы в соответствии со ст. 11 Всеобщей декларации прав человека и ст. 15 Международного пакта о гражданских и политических правах. Эти нормы служат важным средством обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина, являясь неотъемлемым составным элементом правового статуса личности в Российской Федерации.

Возведение правовых норм о действии закона во времени в разряд конституционных (обладающих наивысшей силой) свидетельствует об их высокой значимости и ценности; они носят теперь всеобщий характер, распространяясь на все законы, устанавливающие юридическую ответственность граждан за правонарушения.

Итак, закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, подлежит применению лишь к тем правонарушениям, которые совершены после его издания, и не распространяется на деяния, имевшие место до его принятия. Аналогичные указания содержатся в Уголовном кодексе РФ и Кодексе об административных правонарушениях РФ. Например, согласно ст. 10 УК РФ, закон, устанавливающий преступность деяния, усиливающий наказание или иным образом ухудшающий положение лица, обратной силы не имеет. Следовательно, лицо, совершившее деяние в то время, когда оно считалось правонарушением, не подлежит ответственности, а лицо, совершившее правонарушение, наказуемое по новому закону более строго, может быть привлечено к ответственности только по действовавшему в то время более мягкому закону.

Издание законов, устанавливающих или отягчающих ответственность, может быть вызвано необходимостью совершенствования мер охраны и защиты прав, свобод и законных интересов других граждан, усиления борьбы с правонарушениями и укрепления правопорядка. Разумеется, государство вправе принимать такие меры, но это не должно вести к ухудшению положения лица, совершившего деяние до издания более строгого закона. Гражданин может и должен знать и соблюдать требования действующего закона.

2. Никто не может нести ответственность за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением. Данный конституционный принцип подчеркивает гуманность законодательства и стремление самого законодателя следовать принципу справедливости, а также полностью соответствует положениям Всеобщей декларации прав человека (ч. 2 ст. 11) и Международного пакта о гражданских и политических правах (ст. 15).

Приведем несколько примеров из отраслевого законодательства, в котором нашла свое продолжение комментируемая конституционная норма.

В гражданском законодательстве: если после заключения договора принят закон, устанавливающий иные обязательные для сторон правила, чем те, которые действовали при заключении договора, условия заключенного договора сохраняют силу, кроме случаев, когда в законе установлено, что его действие распространяется на отношения, возникшие из ранее заключенных договоров (ст. 422 ГК РФ).

В налоговом законодательстве: акты, устанавливающие новые налоги и (или) сборы, повышающие налоговые ставки, размеры сборов, устанавливающие или отягчающие ответственность за нарушение законодательства о налогах и сборах, устанавливающие новые обязанности или иным образом ухудшающие положение налогоплательщиков или плательщиков

сборов, а также иных участников отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах, обратной силы не имеют.

В законодательстве об административных правонарушениях: закон, смягчающий или отменяющий административную ответственность за административное правонарушение либо иным образом улучшающий положение лица, совершившего административное правонарушение, имеет обратную силу, т.е. распространяется и на лицо, которое совершило административное правонарушение до вступления такого закона в силу и в отношении которого постановление о назначении административного наказания не исполнено. Закон, устанавливающий или отягчающий административную ответственность за административное правонарушение либо иным образом ухудшающий положение лица, обратной силы не имеет (ст. 1.7 КоАП РФ).

## Статья 55

1. В связи с постоянным развитием человеческого общества и усложнением общественных отношений система прав человека постепенно развивается, усложняется и совершенствуется. Существующие права и свободы человека и гражданина дополняются новыми, что влечет за собой изменение законодательства, дополнение его новыми демократическими нормами и принципами.

Часть 1 комментируемой статьи в соответствии со ст. 30 Всеобщей декларации прав человека, ст. 25 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и ст. 5 Международного пакта о гражданских и политических правах утверждает возможность обогащения перечня прав и свобод человека и гражданина, присоединения новых прав к провозглашенным ранее\*(248).

Смысл комментируемой нормы заключается в том, что на самом высоком (конституционном) уровне признается существование других (помимо перечисленных в Основном законе страны) прав и свобод человека и гражданина. Иными словами, перечень основных прав и свобод (см. комментарий к гл. 2) не является закрытым, а сами права и свободы помимо Конституции РФ могут содержаться в других нормативных правовых актах, в том числе международных. Эти "другие" права и свободы человека и гражданина должны быть общепризнанными, что означает их всеобщий, универсальный характер\*(249).

Как указывает В.А. Четвернин, в Конституции РФ перечисляются лишь те общепризнанные права и свободы человека и гражданина, которые представляются составителям Конституции РФ "основными". Но это не означает, что, во-первых, не может быть других общепризнанных естественных и неотчуждаемых прав и свобод, и что, во-вторых, эти "другие" являются восторженными в сравнении с перечисленными в Конституции\*(250).

По своей форме общепризнанные права человека могут носить обычно-правовой или договорно-правовой (конвенционный) характер. Многие из них возникли в процессе длительного применения государствами как обычно-правовые нормы\*(251). Раньше такие нормы в международном праве составляли большинство, поскольку обычай являлся основным источником международного права. Но затем, когда возобладал международный договор, они были восприняты или созданы заново международными договорами, став договорно-правовыми нормами\*(252).

2. Согласно комментируемой норме в России не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина. Эта норма является закономерным итогом многолетней борьбы за права человека во всем мире, осознанием их ценности и необходимости правовой охраны и защиты.

На протяжении многих веков люди стремились защитить себя от притеснений со стороны власти. Эта борьба велась в разных формах и преследовала различные цели. В целом, говоря о становлении философской, политической и юридической систем прав человека, можно утверждать, что в этом процессе содержалась определенная историческая логика - первоначально это были сословно ограниченные конструкции, постепенно они расширялись и, наконец, наступила эпоха признания универсальности характера общепризнанных прав человека со всеми вытекающими отсюда международно-правовыми (в сочетании с внутригосударственными) формами и средствами для их утверждения во всех государствах и национальных правовых системах\*(253).

Понятие "законы" в контексте комментируемой нормы следует толковать расширительно, вкладывая в него не только федеральные конституционные и федеральные законы, но и другие

нормативные правовые акты (указы Президента РФ, постановления Правительства РФ и др.). В контексте данного конституционного положения термин "уменьшающие" означает законодательное установление в сфере соответствующих прав и свобод меры свободы, меньшей, чем необходимо с точки зрения основного содержания этих прав и свобод. Понятие "основное содержание" прав человека означает некий качественный предел для законодательного ограничения прав человека\*(254).

За последние годы в России было принято немало неконституционных (в том числе, противоречащих норме ч. 2 ст. 55 Конституции РФ) законов и поправок к ним. Наиболее яркие из них - изменения, внесенные в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"\*(255) и Федеральный закон от 12 июня 2002 г. N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"\*(256). Речь идет об отмене выборов глав субъектов Российской Федерации, сам факт которой противоречит сразу нескольким статьям Конституции РФ.

3. Часть 3 ст. 55 Конституции РФ содержит исчерпывающий перечень допустимых оснований законодательного ограничения прав и свобод: они могут быть ограничены федеральным законом, однако только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Иными словами, если не нарушаются ни основы конституционного строя, ни нравственность и здоровье, ни права и законные интересы других лиц, ни обороноспособность и безопасность государства, ограничение прав и свобод невозможно, а любые попытки их ограничить являются незаконными и должны быть немедленно пресечены.

Возникает закономерный вопрос: кто и как должен определять эту "меру"? Очевидно, что государство в лице своих органов посредством инициирования и издания федеральных законов. Иными словами, Конституция РФ четко обозначает единственную легитимную форму возможного ограничения прав и свобод - федеральный закон\*(257), процедура принятия которого прописана в разд. 3 ("Законодательная процедура") Регламента Государственной Думы Федерального Собрания РФ, принятого постановлением Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. N 2134-II ГД\*(258).

Субъекты права законодательной инициативы и порядок внесения законопроектов в Государственную Думу определены в ст. 104 Конституции РФ (см. комментарий к ней), согласно ч. 1 которой право законодательной инициативы принадлежит: Президенту РФ, Совету Федерации и его членам, депутатам Государственной Думы, Правительству РФ, законодательным (представительным) органам субъектов РФ. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду РФ, Верховному Суду РФ и Высшему Арбитражному Суду РФ по вопросам их ведения.

На практике нередко нарушения комментируемой нормы: часто конституции республик и уставы других субъектов РФ устанавливают не предусмотренные федеральным законодательством и международными обязательствами России ограничения избирательных прав граждан (например, в республике Калмыкия), свободы передвижения и выбора места жительства (Республика Саха-Якутия, Ставропольский край, Ростовская область), искусственное сужение перечня объектов, которые могут находиться в собственности физических лиц. Уставами некоторых субъектов РФ предусматривается возможность ограничения прав и свобод граждан этих территорий областными законами, хотя регулирование прав и свобод человека и гражданина находится в исключительном ведении Российской Федерации, т.е. они могут быть ограничены только федеральным законом в соответствии со ст. 55 Конституции РФ\*(259).

Поэтому пользование правами и свободами сопряжено с ответственностью человека, с возможными ограничениями, определяемыми мерой и границами свободы, установленными правом, принципами гуманности, справедливости, нравственности. Эти условия сформулированы в ст. 29 Всеобщей декларации прав человека: "При осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе".

На внутригосударственном уровне в интересах борьбы с терроризмом в нашей стране принят целый комплекс нормативных правовых актов, носящих как общий, так и специальный характер. К их числу можно отнести следующие:



Федеральный закон от 6 марта 2006 г. N 35-ФЗ "О противодействии терроризму" (вступил в силу с 10 марта 2006 г., за исключением ст. 18, 19, 21 и 23, вступивших в силу с 1 января 2007 г.)\*(260);

Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. N 170-ФЗ "Об использовании атомной энергии"\*(261);

постановление Правительства РФ от 7 марта 1997 г. N 264 "Об утверждении Правил физической защиты ядерных материалов, ядерных установок и пунктов хранения ядерных материалов"\*(262).

В этих документах закрепляется компетенция органов исполнительной власти в области борьбы с преступлениями, связанными с терроризмом, в том числе, на международной арене, конкретный механизм реализации международных обязательств и другие вопросы в данной области.

## Статья 56

1. В соответствии с Конституцией РФ отдельные ограничения прав и свобод могут вводиться с указанием пределов и сроков их действия в условиях чрезвычайного положения (см. комментарий к ст. 102 и 103 Конституции РФ).

Чрезвычайное положение может объявляться при наличии обстоятельств, представляющих собой реальную чрезвычайную и неизбежную угрозу безопасности\*(263) граждан или основам конституционного строя России\*(264), устранение которой невозможно без применения чрезвычайных мер.

Согласно ст. 1 Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 г. N 3-ФКЗ "О чрезвычайном положении"\*(265), чрезвычайное положение означает вводимый в соответствии с Конституцией РФ на всей территории России или в ее отдельных местностях особый правовой режим деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, их должностных лиц, общественных объединений, допускающий отдельные ограничения прав и свобод. Введение чрезвычайного положения является временной мерой, применяемой исключительно для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя России.

2. Чрезвычайное положение на всей территории России или в ее отдельных местностях вводится Указом Президента РФ с незамедлительным сообщением об этом палатам Федерального Собрания РФ. Указ Президента РФ о введении чрезвычайного положения незамедлительно передается на утверждение Совета Федерации Федерального Собрания РФ.

В Указе Президента РФ о введении чрезвычайного положения должны быть определены:

обстоятельства, послужившие основанием для введения чрезвычайного положения;

обоснование необходимости введения чрезвычайного положения;

границы территории, на которой вводится чрезвычайное положение;

силы и средства, обеспечивающие режим чрезвычайного положения;

перечень чрезвычайных мер и пределы их действия, исчерпывающий перечень временных ограничений прав и свобод граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений;

государственные органы (должностные лица), ответственные за осуществление мер, применяемых в условиях чрезвычайного положения;

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 официальному опубликованию, после чего члены совета Федерации Федерального Собрания РФ обязаны прибыть к месту заседания Совета Федерации в возможно более короткие сроки без специального вызова и незамедлительно (в течение 72 часов) рассмотреть вопрос об утверждении указа Президента РФ о введении чрезвычайного положения, приняв соответствующее постановление.

Срок действия чрезвычайного положения, вводимого на всей территории России, не может превышать 30 суток, а вводимого в ее отдельных местностях - 60 суток. По общему правилу по истечении указанного срока чрезвычайное положение считается прекращенным\*(266).

При устранении обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения, Президент РФ отменяет чрезвычайное положение полностью или частично, о чем население России или ее местностей оповещается в том же порядке, в каком оно оповещалось о введении чрезвычайного положения.

3. В соответствии с ч. 3 ст. 56 Конституции РФ даже в условиях чрезвычайного положения не подлежат ограничению ни при каких обстоятельствах права и свободы, предусмотренные в:

статье 20 - право на жизнь (см. комментарий к статье);

статье 21 - право на достоинство личности (см. комментарий к статье);

части 1 ст. 23 - право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени (см. комментарий к статье);

статье 24 - право лица на ознакомление с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы (см. комментарий к статье);

статье 28 - свобода совести и вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой; право свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними (см. комментарий к статье);

части 1 ст. 34 - право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (см. комментарий к статье);

части 1 ст. 40 - право на жилище (см. комментарий к статье);

статье 46 - право на судебную защиту прав и свобод (см. комментарий к статье);

статье 47 - право на рассмотрение дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом (см. комментарий к статье);

статье 48 - право на получение квалифицированной юридической помощи (см. комментарий к статье);

статье 49 - презумпция невиновности (см. комментарий к статье);

статье 50 - право на пересмотр приговора вышестоящим судом в порядке, установленном федеральным законом; право просить о помиловании или смягчении наказания (см. комментарий к статье);

статье 51 - право не свидетельствовать против самого себя, своего супруга и близких родственников (см. комментарий к статье);

статье 52 - право на доступ потерпевших к правосудию и компенсацию причиненного ущерба (см. комментарий к статье);

статье 53 - право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц (см. комментарий к статье);

статье 54 - закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет (см. комментарий к статье).

Комментируемая норма ч. 3 ст. 56 Конституции РФ на практике нередко нарушается, на что обращают внимание многие авторы. Приведем

высказывание на этот счет Л.А. Морозовой, касающееся ограничений права на тайну частной жизни, которые используются в оперативно-розыскной деятельности, хотя ч. 1 ст. 23 Конституции РФ, где закреплено данное право, включено в перечень прав и свобод, не подлежащих ограничению. Это так называемое легальное нарушение конституционных предписаний; но есть и нелегальные. Однако в судебной практике редки дела о привлечении к ответственности за подобные нарушения\*(267).

В зарубежных странах ограничения прав и свобод человека находятся под контролем суда (США, Германия), прокурора или следователя (Италия, Франция), министра внутренних дел (Великобритания). В нашей стране эта контрольная функция выполняется Конституционным Судом РФ при рассмотрении конкретных дел правоприменительной практики. Конституционный контроль, по существу, является единственным средством проверки законности вводимых правовых ограничений.

## Статья 57

Комментируемая статья закрепляет основные правила, регламентирующие обязанность уплачивать налоги и сборы. Эта обязанность имеет особое значение и для человека, и для государства. Взимание налогов представляет собой традиционное основание вмешательства государства в рыночные отношения с целью перераспределения доходов от более состоятельных категорий населения к менее состоятельным и изъятия средств на пополнение государственного бюджета. Отметим, что Конституция РФ, в отличие от конституций некоторых зарубежных государств, не предусматривает целей взимания налогов.

Для государства налоги и сборы выступают основным источником доходов бюджета, с помощью которых государство финансирует реализацию своих функций, поэтому оно заинтересовано в максимально полном взимании налогов. В свою очередь, налоги - это законный способ изъятия частной собственности, плательщики в течение нескольких веков боролись за установление четких гарантий защиты от произвола органов власти по установлению налогов и сборов.

Отметим, что Конституция России в установлении подобных гарантий очень лаконична. В силу этого особый вес имеет каждое слово комментируемой конституционной нормы.

Конституция РФ в ст. 57 называет два источника пополнения бюджета - налоги и сборы. Основные признаки налога были определены в 1998 г. Конституционным Судом РФ, рассматривавшим его как индивидуальный безвозмездный платеж, последствием неуплаты которого является принудительное изъятие соответствующих денежных средств\*(268). Позднее определения налога и сбора были закреплены в Налоговом кодексе РФ.

Налог - это 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.

Под сбором понимается обязательный взнос, взимаемый с организаций и физических лиц, уплата которого является одним из условий совершения в отношении плательщиков сборов государственными органами, органами местного самоуправления, иными уполномоченными органами и должностными лицами юридически значимых действий, включая предоставление определенных прав или выдачу разрешений (лицензий) (ст. 8 Налогового кодекса РФ).

Отметим, что обязанность уплачивать налоги и сборы установлена в отношении как граждан РФ, так и иностранных граждан и лиц без гражданства ("каждый обязан платить..."). При этом порядок уплаты налогов данными категориями лиц различен.

Важным принципом, прямо не закрепленным в Конституции РФ, но введенным в правовую систему Конституционным Судом РФ, следует считать принцип баланса публичных и частных интересов, являющийся основой правового регулирования порядка налогообложения в РФ\*(269). При формулировании данного принципа Конституционный Суд РФ вывел на первое место публичные интересы, что, по нашему мнению, противоречит ст. 2 Конституции РФ.

Таким образом, несмотря на краткость нормы комментируемой статьи Конституции РФ, Конституционный Суд России создал развитую систему правового регулирования системы налогов и сборов в РФ. Причем в некоторых случаях Суд явно вышел за пределы нормы и истолковал ее чрезмерно широко. Таково, например, Определение Конституционного Суда РФ от 8 апреля 2004 г. N 169-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью "Пром Лайн" на нарушение конституционных прав и свобод положением пункта 2 статьи 171 Налогового кодекса Российской Федерации"\*(270), в котором Суд ввел понятие реальности затрат на уплату НДС как необходимого условия вычета по НДС; или определение Конституционного Суда РФ от 15 февраля 2005 г. N 93-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью "Тайга-Экс" на нарушение конституционных прав и свобод положениями пункта 2 статьи 169, абзаца второго пункта

1 и пункта 6 статьи 172 и абзаца третьего пункта 4 статьи 176 Налогового кодекса Российской Федерации"\*(271), в котором Суд подтвердил конституционность норм, устанавливающих требования к оформлению счетов-фактур. Данные правовые позиции, по нашему мнению, ни прямо ни косвенно не вытекают из положений комментируемой статьи и должны быть полностью отданы на усмотрению законодателю.

## Статья 58

Обязанность, предусмотренная комментируемой статьей, распространяется и на граждан РФ, и на находящихся на территории России иностранцев и лиц без гражданства. Она связана с тем, что высокий уровень антропогенного воздействия на окружающую среду и вызванное им ухудшение экологической обстановки начиная с прошлого века стали важнейшими глобальными проблемами человечества. В силу этого обязанность, предусмотренную комментируемой статьей, следует распространить также на коллективных субъектов права - юридические лица, объединения физических лиц, не имеющих статуса юридического лица, органы государственной власти и местного самоуправления. Все они как при издании правовых актов, так и при осуществлении какой-либо (в том числе, хозяйственной) деятельности должны учитывать положения комментируемой статьи.

В конституционной норме можно выделить три логические части - обязанность:

сохранять (т.е. оберегать от разрушения, повреждения) природу;

сохранять окружающую среду;

бережно относиться к природным богатствам.

При этом природа представляет собой совокупность:

компонентов природной среды: земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный, животный мир и иные организмы, а также озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство, обеспечивающие в совокупности благоприятные условия для существования жизни;

природных объектов: естественная экологическая система, природный ландшафт и составляющие их элементы, сохранившие свои природные свойства;

природно-антропогенных объектов: природных объектов, измененных в результате хозяйственной и иной деятельности, и (или) объектов, созданных человеком, обладающих свойствами природного объекта и имеющих рекреационное и защитное значение.

Окружающая среда - более широкое понятие. Помимо перечисленных элементов природы, она включает антропогенные объекты, созданные человеком для обеспечения его социальных потребностей и не обладающие свойствами природных объектов\*(272).

Федеральный закон от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" (в ред. от 14 июля 2008 г.) устанавливает, что в первоочередном порядке охране подлежат естественные экологические системы, природные ландшафты и природные комплексы, не подвергшиеся антропогенному воздействию. Особой охране подлежат объекты, включенные в Список всемирного культурного наследия и Список всемирного природного наследия, государственные природные заповедники, в том числе биосферные, государственные природные заказники, памятники природы, национальные, природные и дендрологические парки, ботанические сады, лечебно-оздоровительные местности и курорты, иные природные комплексы, исконная среда обитания, объекты, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, а также редкие или находящиеся под угрозой исчезновения почвы, леса и иная растительность, животные и другие организмы и места их обитания и т.д.

Охрану окружающей среды Федеральный закон "Об охране окружающей среды" определяет как деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц, направленную на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий.

Основными нормативно-правовыми актами, регламентирующими охрану окружающей среды и использование природных богатств, являются Федеральный закон от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды", Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. N 174-ФЗ "Об экологической экспертизе"\*(273), Федеральный закон от 14 марта 1995 г. N 33-ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях"\*(274), законы об отдельных видах природных ресурсов - Закон РФ от 21 февраля 1992 г. N 2395-1 "О недрах" (в ред. от 18 июля 2008 г.)\*(275), Водный кодекс РФ от 3 июня 2006 г. N 74-ФЗ\*(276), Лесной кодекс РФ от 29 января 1997 г. N 22-ФЗ (в ред. от 22 июля 2008 г.)\*(277), Федеральный закон от 4 мая 1999 г. N 96-ФЗ "Об охране атмосферного воздуха"\*(278) и др.

Законодательство России сочетает административные и экономические меры охраны природы и окружающей среды. Административные меры сводятся к установлению обязательных требований экологического характера, предъявляемых к антропогенной деятельности, оказывающей воздействие на окружающую среду, проведение обязательной экологической экспертизы проектов строительства и иных подобных мероприятий. Нарушение требований в области охраны окружающей среды влечет за собой приостановление по решению суда такой деятельности.

## Статья 59

1. Часть первая комментируемой статьи устанавливает обязанность по защите Российской Федерации. Формулировка указанной нормы характерна двумя особенностями. Во-первых, Конституция РФ указывает на "долг и обязанность", имея в виду не только юридический, но и моральный аспект рассматриваемой обязанности. Во-вторых, Конституция РФ говорит об обязанности гражданина РФ защищать Отечество, опять-таки подчеркивая особый моральный характер данной юридической обязанности. При этом, в отличие от иных конституционных норм, данная норма обращена только к гражданам России.

Законодательство РФ вместо термина "защита" использует термин "оборона", понимая под ней систему политических, экономических, военных, социальных, правовых и иных мер по подготовке к вооруженной защите и вооруженную защиту Российской Федерации, целостности и неприкосновенности ее территории\*(279).

2. Часть вторая комментируемой статьи устанавливает обязанность гражданина России нести военную службу. Порядок несения службы определяется федеральным законом. Таким образом, Конституции России не противоречат ни существующие положения об обязательной службе по призыву, ни введение добровольной военной службы по контракту с последующей отменой службы по призыву.

Федеральный закон, о котором упоминает Конституция РФ, - это Федеральный закон от 28 марта 1998 г. N 53-ФЗ "О воинской обязанности и военной службе"\*(280). Помимо непосредственно военной службы закон включает в содержание воинской обязанности воинский учет, обязательную подготовку к военной службе, пребывание в запасе, призыв на военные сборы и прохождение военных сборов в период пребывания в запасе.

Закон определяет военную службу как особый вид федеральной государственной службы, исполняемой гражданами в Вооруженных Силах Российской Федерации, а также во внутренних войсках Министерства внутренних дел РФ, в войсках гражданской обороны, инженерно-технических и дорожно-строительных воинских формированиях при федеральных органах исполнительной власти, Службе внешней разведки РФ, органах федеральной службы безопасности, федеральном органе специальной связи и информации, федеральных органах государственной охраны, федеральном органе обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти РФ, воинских подразделениях федеральной противопожарной службы и создаваемых на военное время специальных формированиях, а также иностранными гражданами в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах.

Срок военной службы устанавливается в зависимости от статуса призывника: с 1 января 2008 г. - 12 месяцев.

Призыву на военную службу подлежат граждане мужского пола в возрасте от 18 до 27 лет, состоящие или обязанные состоять на воинском учете и не пребывающие в запасе. На военную службу не призываются граждане, которые освобождены от исполнения воинской обязанности, призыва на военную службу, граждане, которым предоставлена отсрочка от призыва на военную службу, а также граждане, не подлежащие призыву на военную службу. Военная служба по

призыву осуществляется по экстерриториальному принципу - в ином субъекте РФ по отношению к тому, где проживает призывник. Это еще более усложняет прохождение такого вида военной службы.

Таким образом, в России установлена обязательная военная служба по призыву мужчин - граждан Российской Федерации. При этом граждане РФ (включая женщин) и иностранные граждане вправе добровольно проходить военную службу по контракту. При этом военная служба по призыву является основным способом комплектования Вооруженных Сил РФ, хотя в последние время предпринимаются меры у увеличения числа военнослужащих по контракту и сокращению продолжительности военной службы по призыву.

3. Часть третья комментируемой статьи устанавливает исключения из круга лиц, на которых может быть возложена обязанность несения военной службы.

Перечень таких возможных исключений уставлен Конституцией РФ открытым. Прямо упомянуты только граждане РФ, для которых несение военной службы противоречит убеждениям или вероисповеданию. Иные случаи могут предусматриваться в федеральных законах. Так, Федеральный закон от 25 июля 2002 г. N 113-ФЗ "Об альтернативной гражданской службе" закрепляет, что право на замену военной службы альтернативной предоставляется также, если гражданин относится к коренному малочисленному народу, ведет традиционный образ жизни, осуществляет традиционное хозяйствование и занимается традиционными промыслами\*(281).

Отметим, что норма, установленная частью третьей комментируемой статьи, имеет смысл только в случае наличия в законодательстве России обязанности несения военной службы по призыву. Если поступление на военную службу будет когда-либо осуществляться исключительно в добровольном порядке по контракту, необходимость в альтернативной гражданской службе отпадет.

Федеральный закон от 25 июля 2002 г. N 113-ФЗ определяет альтернативную гражданскую службу как особый вид трудовой деятельности в интересах общества и государства, осуществляемой гражданами взамен военной службы по призыву. Данный Закон, прямо предусмотренный частью третьей комментируемой статьи, принимался с большим трудом и вступил в силу только с 1 января 2004 г. Многие недостатки этого Закона обусловлены именно сложностями его принятия.

## Статья 60

Принципиальным положением для гражданина любой страны является определение возрастных условий признания его правовой возможности самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности. В Российской Федерации Конституция представляет такую правовую возможность с 18 лет, т.е. с достижения гражданином совершеннолетия. С этого возраста гражданину РФ не требуется согласия родителей, лиц, их заменяющих, или каких-либо других лиц или органов, чтобы осуществлять свои права, исполнять обязанности и нести ответственность за свои деяния. По существу, указанная статья Конституции характеризует правосубъектность гражданина Российской Федерации как особое правовое качество личности, в основе которого лежит свобода воли человека.

По своему содержанию правосубъектность означает закрепленную законом способность личности иметь права, свободы, законные интересы и обязанности, осуществлять их самостоятельно (лично) либо через законных представителей, а также отвечать за их неправомерную реализацию. Правосубъектность представляет собой единство ее структурных элементов - правоспособности, дееспособности, деликтоспособности.

Правоспособность - это признанная законом способность лица иметь права и обязанности. Дееспособность - признанная законом способность лица совершать правомерные действия с целью приобретения, осуществления, изменения или прекращения прав или обязанностей. Деликтоспособность есть признанная законом способность лица нести юридическую ответственность за совершение деликтов (правонарушений).

С 14 лет у молодых граждан России возникает более расширенный объем прав и обязанностей по сравнению с людьми младшего возраста. С 14 лет граждане РФ в соответствии с Гражданским и Трудовым кодексами РФ могут заключать трудовой договор, распоряжаться имуществом, заработком, стипендией, с согласия родителей совершать сделки, самостоятельно осуществлять авторские права, вносить вклады в кредитные учреждения и распоряжаться ими.

Лица, достигшие 14-летнего возраста, несут уголовную ответственность за ряд преступлений, установленных Уголовным кодексом РФ.

С 16 лет объем прав и обязанностей граждан РФ еще более возрастает. Лица, достигшие 16-летнего возраста, несут ответственность за большинство преступлений и административных правонарушений.

Дееспособность, т.е. способность своими сознательными действиями реализовывать свои гражданские права и выполнять гражданские обязанности, может наступить и ранее 18-летнего возраста, при вступлении в брак или эмансипации.

Регистрация брака ранее 18-летнего возраста может быть осуществлена органами записи актов гражданского состояния при наличии уважительных причин в соответствии с Семейным кодексом РФ и законодательством субъектов РФ. Если такой брак будет расторгнут ранее достижения совершеннолетия, дееспособность гражданина сохранится.

Эмансипация устанавливается органом опеки и попечительства или судом в отношении несовершеннолетних, имеющих самостоятельный заработок или занимающихся предпринимательской деятельностью. Суд рассматривает дела об установлении эмансипации в случае несогласия на это родителей несовершеннолетнего или лиц, их заменяющих. В остальных случаях вопрос решается органом опеки и попечительства. После установления эмансипации несовершеннолетний приобретает полную деликтоспособность, т.е. самостоятельно несет ответственность по своим обязательствам.

## Статья 61

1. В Российской Федерации закрепляется принцип недопустимости высылки гражданина Российской Федерации за пределы страны и выдачи гражданина России другому государству.

Согласно ст. 61 Конституции РФ и ст. 4, ч. 5 Федерального закона от 31 мая 2002 г. N 62-ФЗ "О гражданстве Российской Федерации", российский гражданин не может быть выслан за пределы Российской Федерации или выдан иностранному государству. Этот запрет учитывает и норма Уголовного кодекса РФ (ч. 1 ст. 13), в соответствии с которой граждане Российской Федерации, совершившие преступление на территории иностранного государства, не подлежат выдаче этому государству. Невыдача российских граждан не означает освобождение их от уголовной ответственности за совершение преступлений на территориях иностранных государств. Правоохранительные органы России обязаны возбудить уголовное преследование против российских граждан, подозреваемых в совершении преступлений на территории других государств и вернувшихся на территорию Российской Федерации. За преступления, совершенные российским гражданином за границей, он подлежит уголовной ответственности по законам своей страны. В этом принципе выражается ответственность гражданина перед своим государством, необходимость обеспечения принятых в государстве гарантий защиты его прав и интересов в уголовном процессе.

Ранее действовавший Закон РФ о гражданстве (ст. 1, ч. 3) предусматривал возможность выдачи российского гражданина другому государству на основании закона или международного договора Российской Федерации.

Высылка (удаление) из пределов СССР в качестве самостоятельного и дополнительного уголовного наказания была предусмотрена в п. "е" ст. 13 Основных начал уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик, введенных в действие в 1924 г.\*(282)

Установленный комментируемым положением Конституции РФ запрет на выдачу российских граждан другому государству следует отнести к нормам, обеспечивающим защиту конституционных прав и свобод человека и гражданина. Запрет на выдачу российских граждан, по существу, воспроизводит правило о невыдаче собственных граждан, закрепленное многосторонними международными договорами (п. 1 ст. 2 Типового договора. Резолюция 45/116 ГА ООН от 14 декабря 1990 г.); региональными соглашениями (ст. 6 Европейской конвенции о выдаче от 13 декабря 1957 г., ст. 57 Минской Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 22 января 1993 г.); двусторонними соглашениями о правовой помощи по гражданским и уголовным делам (в частности, России с Албанией, Алжиром, Болгарией, Венгрией, Вьетнамом, Грецией, Ираком, Кипром, КНДР, Кубой, Монголией, Польшей, Румынией, Тунисом); двусторонними соглашениями, посвященными непосредственно вопросам выдачи, в том числе, экстрадиции преступников (например, ст. 3 Договора между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой о выдаче от 26

июня 1995 г.). Нормы о невыдаче собственных граждан включены также в договоры Российской Федерации о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам со странами - бывшими республиками СССР (с Литовской Республикой (ст. 62) от 21 июля 1992 г.; с Республикой Кыргызстан (ст. 62) от 14 сентября 1992 г.; с Азербайджанской Республикой (ст. 61) от 22 декабря 1992 г.; с Латвийской Республикой (ст. 62) от 3 февраля 1993 г.; с Республикой Молдова (ст. 61) от 25 февраля 1993 г. и др.).

Под выдачей понимается акт правовой помощи, содержание которого заключается в обязанности участников международного соглашения о выдаче осуществлять передачу лиц, обвиняемых в совершении преступления на территории запрашивающего государства, для привлечения к уголовной ответственности. Такое понимание вытекает из содержания договоров о выдаче. По общему правилу договоры о выдаче устанавливают обязанность выдачи гражданина иностранного государства, содержат перечень преступлений, влекущих за собой выдачу, обстоятельств, исключающих выдачу, и возможного отказа в выдаче, определяют последствия невыдачи собственных граждан, регламентируют порядок заявления просьб о выдаче и процедур выдачи, закрепляют условия заключения под стражу и передачи лиц, подлежащих выдаче.

2. Российская Федерация гарантирует принцип защиты и покровительства гражданам Российской Федерации, находящимся за ее пределами (ч. 2 ст. 61 Конституции РФ; ч. 1 ст. 7 Федерального закона "О гражданстве Российской Федерации").

В соответствии с ч. 2 ст. 7 Федерального закона "О гражданстве Российской Федерации" органы государственной власти Российской Федерации, дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации, находящиеся за пределами Российской Федерации, должностные лица указанных представительств и учреждений обязаны содействовать тому, чтобы гражданам Российской Федерации была обеспечена возможность пользоваться в полном объеме всеми правами, установленными Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, законами и правилами государств проживания или пребывания граждан Российской Федерации, а также возможность защищать их права и охраняемые законом интересы.

Наряду с Федеральным законом "О гражданстве Российской Федерации" обязательство государства по защите и покровительству граждан получило свое развитие и уточнение в Федеральном законе от 24 мая 1999 г. N 99-ФЗ "О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом"\*(283). Согласно ст. 3 данного Закона, граждане России, проживающие за рубежом, относятся к числу соотечественников. Закон определяет содержание и основы политики Российской Федерации в отношении названной категории граждан. Содержание государственной политики представляет собой совокупность правовых, дипломатических, социальных, экономических, информационных, образовательных, организационных и иных мер, осуществляемых Президентом РФ, органами государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ (ст. 5 Закона). Законом предусматривается поддержка соотечественников в области прав и основных свобод человека и гражданина, в социальной сфере, а также в области культуры, языка и образования, информации.

Основной объем работы по защите прав российских граждан выполняется Министерством иностранных дел РФ, дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями России в иностранных государствах. Загранпредставительства и их должностные лица обязаны содействовать тому, чтобы гражданам Российской Федерации была обеспечена возможность в полном объеме пользоваться всеми правами, установленными законодательством государства их пребывания, международными договорами РФ.

## Статья 62

1. В Российской Федерации допускается двойное гражданство.

Двойное (множественное) гражданство - это особое политико-правовое состояние человека, при котором он одновременно обладает гражданством двух или более иностранных государств. На международном уровне понятие двойного гражданства закреплено в ст. 2 Европейской конвенции от 2 ноября 1997 г. "О гражданстве" и адекватно понятию "множественное гражданство", означающее наличие у одного лица гражданства двух и более государств. Данная Конвенция была ратифицирована в Российской Федерации 6 ноября 1997 г.



По данным переписи населения Российской Федерации, в 2002 г. из общей численности граждан России около 40 тыс. чел. имеют двойное гражданство\*(284).

Двойное гражданство может возникнуть в силу различных причин. Например, у женщины при вступлении в брак с иностранцем, если законодательство страны супруга автоматически предоставляет ей гражданство мужа, а отечественное законодательство после этого не лишает его гражданства. Причиной двойного гражданства могут быть территориальные изменения, влекущие за собой изменение юрисдикции государств, миграцию населения и поток беженцев.

В законодательстве государств имеют место случаи натурализации без утраты предшествующего гражданства (например, Франция, Израиль), автоматическое предоставление гражданства супруге-иностранке в связи с заключением брака с гражданином страны (ряд стран Азии, Африки, Латинской Америки), предоставление гражданства ребенку, родившемуся в смешанном браке (Индия, Таиланд, Южная Корея) и другие случаи.

Конституция РФ 1993 г. четко зафиксировала возможность двойного гражданства для граждан страны и расширила условия его приобретения - не только на основании международного договора Российской Федерации, но и в соответствии с федеральным законом. Двойное гражданство может возникать в Российской Федерации по основаниям, предусмотренным в ст. 14 Европейской конвенции "О гражданстве", в которой предусмотрено приобретение двойного гражданства ребенком, уже имеющим гражданство нескольких государств, приобретенное им, и получающим двойное гражданство автоматически при рождении. Гражданин РФ может также получить двойное гражданство при вступлении в брак с иностранным гражданином и иными способами, предусмотренными Конституцией РФ и Законом о гражданстве.

2. Часть 2 комментируемой статьи определяет, что наличие двойного (множественного) гражданства не означает сужения или расширения прав и свобод человека. Лицо, состоящее в гражданстве Российской Федерации и другого государства, в полной мере осуществляет права и обязанности, вытекающие из гражданства России. Это правило соответствует практике большинства зарубежных демократических стран и международно-правовым стандартам. Всякое государство сохраняет за собой право требовать от лица, имеющего его гражданство, следовать национальному законодательству (выполнение обязанностей, несение ответственности, использование прав и свобод, средств их защиты) в полном объеме, без каких-либо исключений.

Иное, как указывает ч. 2 ст. 62 Конституции РФ, может быть предусмотрено федеральным законом или международным договором Российской Федерации. Практика свидетельствует о том, что решающим в этом являются не нормы федерального закона, а положения международного договора Российской Федерации.

Заключение международных договоров с иностранными государствами может служить эффективным средством устранения негативных последствий обладания двойным гражданством.

Правило ч. 2 ст. 62 соответствует международной практике. Так, согласно Конвенции 1930 г. о некоторых вопросах, относящихся к коллизии законов о гражданстве, лицо, обладающее двумя гражданствами, может рассматриваться каждым из государств, гражданином которого оно является, как его гражданин.

3. Правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации, а также отношения между иностранными гражданами, с одной стороны, и органами государственной власти и местного самоуправления, их должностными лицами - с другой, возникающие в связи с пребыванием (проживанием) иностранных граждан в России и осуществлением ими на территории Российской Федерации трудовой, предпринимательской и иной деятельности, определяются Конституцией РФ и Федеральным законом от 25 июля 2002 г. N 115-ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации"\*(285) (далее - Закон N 115-ФЗ), а также другими федеральными конституционными и федеральными законами.

Конституция РФ определяет лишь самые общие положения относительно статуса иностранных граждан и лиц без гражданства. Основным статусным законом для данной категории выступает Закон N 115-ФЗ, который комплексно регулирует порядок оформления приглашений на въезд в Россию, порядок регистрации иностранных граждан, въехавших на территорию РФ, порядок их передвижения в пределах страны, избирательное право, условия участия иностранцев в трудовых отношениях, порядок замещения ими государственных должностей, отношение к военной службе и другие вопросы.

До принятия данного Закона на территории Российской Федерации действовал Закон СССР от 24 июня 1981 г. "О правовом положении иностранных граждан в СССР"

и постановление Верховного Совета СССР от 24 июня 1981 г. "О введении в действие Закона СССР "О правовом положении иностранных граждан в СССР".

Под иностранным гражданином понимается физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства (ст. 2 Закона N 115-ФЗ). В понятие "иностраный гражданин" федеральный законодатель включает и категорию "лицо без гражданства", за исключением случаев, когда федеральным законом для лиц без гражданства действуют специальные правила, отличающиеся от правил, установленных для иностранных граждан.

Федеральный закон определяет три правовых режима пребывания иностранных граждан в нашей стране: временное пребывание, временное проживание, постоянное проживание. Таким образом, в Российской Федерации выделяется три категории иностранных граждан: 1) временно пребывающие; 2) временно проживающие; 3) постоянно проживающие в Российской Федерации.

## Статья 63

1. В своем законодательстве, регулирующем правовое положение политических беженцев, Российская Федерация опирается на нормы международного права.

В статье 14 Всеобщей декларации прав человека ООН предусматривается, что каждый человек имеет право искать убежище от преследования в других странах и пользоваться этим убежищем. Это право, однако, не может быть использовано в случае преследования, действительно основанного на совершении неполитического преступления, или деяния, противоречащего целям и принципам Организации Объединенных Наций.

В развитие ст. 14 Всеобщей декларации в рамках ООН были приняты специальные международно-правовые документы, посвященные правам беженцев. Так, согласно Конвенции ООН по правам беженцев 1951 г., временное убежище предоставляется людям, которые покидают территории, где идет война. Декларация ООН о территориальном убежище, принятая единогласно 14 декабря 1967 г., предусматривает, что "убежище, предоставляемое каким-либо государством в осуществление своего суверенитета лицам, имеющим основание ссылаться на статью 14 Всеобщей декларации прав человека, включая лиц, борющихся против колониализма, должно уважаться всеми другими государствами. На право искать убежище и пользоваться убежищем не может ссылаться никакое лицо, в отношении которого существуют серьезные основания полагать, что оно совершило преступление против мира, военное преступление или преступление против человечества по смыслу тех международных актов, которые были выработаны для того, чтобы предусмотреть нормы относительно этих преступлений" (ст. 1, ч. 1 и 2).

Декларация ООН о территориальном убежище устанавливает, что оценка оснований для предоставления убежища лежит на предоставляющем это убежище государстве (ст. 1, ч. 3).

По российскому законодательству беженец - это лицо, которое не является гражданином Российской Федерации и которое, в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признакам расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может или не желает пользоваться защитой этой страны вследствие таких опасений либо, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений (ст. 1 Федерального закона от 28 июня 1997 г. N 95-ФЗ "О беженцах").

Из данного определения следует, что к беженцам относятся не только лица, преследуемые по политическим убеждениям. Основанием получения статуса беженца может быть преследование по расовым, религиозным, национальным, социальным причинам. Конституция РФ непосредственно регулирует лишь возможность получения политического убежища. В соответствии с ч. 1 ст. 63 Конституции РФ Российская Федерация предоставляет политическое убежище иностранным гражданам и лицам без гражданства в соответствии с общепризнанными нормами международного права. Порядок предоставления политического убежища в Российской Федерации урегулирован Указом Президента РФ от 21 июля 1997 г. (с изм. от 2003 г.), которым было утверждено Положение о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища\*(286).

2. Конституционными положениями определяются условия и порядок выдачи лиц, обвиняемых в совершении преступлений, иностранному государству. Основанием является

федеральный закон и международный договор. Речь идет об иностранных гражданах и лицах без гражданства, так как запрет выдачи российских граждан установлен Конституцией РФ.

Уголовный кодекс РФ от 13 июля 1996 г. в ст. 13 закрепляет, что граждане Российской Федерации, совершившие преступление на территории иностранного государства, не подлежат выдаче этому государству. В свою очередь, иностранные граждане и лица без гражданства, совершившие преступление вне пределов Российской Федерации и находящиеся на территории Российской Федерации, могут быть выданы иностранному государству для привлечения к уголовной ответственности или отбывания наказания в соответствии с международным договором Российской Федерации. Следовательно, выдача лиц, обвиняемых в совершении преступлений, а также передача осужденных для отбывания наказания в других государствах производится на основе процедуры, предусмотренной нормами уголовного закона России и международных договоров Российской Федерации.

В соответствии с международным правом выдача не разрешается, если правонарушение, по причине которого поступила просьба о выдаче, рассматривается запрашиваемым государством как правонарушение политического характера, если имеются веские основания полагать, что просьба о выдаче имеет целью судебное преследование, наказание лица по признаку расы, вероисповедания, национальности, этнической принадлежности, политических взглядов, пола или статуса или что такому лицу может быть нанесен ущерб по любой из этих причин.

Международное право исключает из числа преследуемых по политическим убеждениям лиц, в отношении которых есть основания полагать, что они совершили преступление против мира, военное преступление или преступление против человечества, незаконный захват воздушных судов и заложников, акты терроризма.

#### Статья 64

Конституция РФ вводит понятие "основы правового статуса личности". По-разному интерпретируемое в науке конституционного права, данное понятие теперь приобрело конституционную значимость. Используемая в правовой науке категория, получившая качество официального юридического термина конституционного уровня, нуждается в четкой дефиниции.

Положение личности определяется разнообразными социальными нормами (моральные, политические, религиозные, правовые и др.), которые формируют ее связи с обществом в целом. Совокупность всех этих социальных норм предопределяет общественное положение (общественный статус) личности. Его важной составляющей является правовое положение или правовой статус личности, который характеризует отношения личности с государством и обществом в рамках установленного правового пространства.

Под правовым статусом личности понимается юридически закрепленное положение человека в обществе и государстве, его права, свободы и обязанности, установленные законодательством и гарантированные государством.

Правовой статус личности формируется из следующих основных элементов:

- 1) основы правового статуса личности или конституционный статус личности;
- 2) права и свободы человека и гражданина;
- 3) обязанности человека и гражданина;
- 4) гарантии прав и свобод человека и гражданина;
- 5) ограничения прав и свобод человека и гражданина. Различают конституционный, отраслевой, специальный и индивидуальный правовые статусы.

Многие ученые-конституционалисты разграничивают основы правового положения личности и правовой статус личности.

Основы правового статуса личности, по российской конституционной доктрине, - это наиболее важные принципы отношений между индивидом и государством; перечень основных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина; базовые гарантии их осуществления и ограничения прав и свобод человека и гражданина, установленные Конституцией РФ.

Российская Конституция определяет основы правового статуса личности во всех ведущих сферах жизни общества и государства. Нормы отраслей права, опираясь на конституционные

основы, формулируют конкретные права и обязанности, составляющие отраслевой и специальный статус. Таким образом, основы правового статуса личности являются исходными, базовыми и формируют конституционный статус личности. Отраслевые, специальные и индивидуальные статусы личности производны от него или дополняют его.

В зависимости от отношений человека с государством Конституция РФ различает:

- 1) конституционный статус человека;
- 2) конституционный статус гражданина.

Основы правового статуса личности составляют самостоятельный институт, который целиком входит в отрасль конституционного права и в определенных сферах раскрывается в ее рамках.

Содержание института основ правового статуса личности в России конкретизируется широкой системой федерального законодательства.

Ведущую роль в определении правового статуса личности наряду с Конституцией РФ играют федеральные конституционные законы и федеральные законы: "Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" (1997 г.); "О референдуме Российской Федерации" (2004 г.); "О гражданстве Российской Федерации" (2002 г.); "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (2002 г.); "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" (2002 г.); "Об альтернативной гражданской службе" (2002 г.); "О беженцах" (1993 г. в ред. 2004 г.); "О вынужденных переселенцах" (1993 г. в ред. 2004 г.); "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию граждан Российской Федерации" (1995 г. в ред. 2004 г.) и др.

### **Глава 3. Федеративное устройство**

#### **Статья 65**

1. Российская Федерация - государство с уникальной государственной структурой. Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов - равноправных субъектов Российской Федерации. Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов России (ч. 1, 3 ст. 5 Конституции).

До подписания Федеративного договора Российская Федерация строилась по национальному принципу. Субъектами Федерации были республики, автономные области и автономные округа. Российская Федерация после принятия Конституции 1993 г. образована по территориально-национальному принципу, что предопределяет некоторые особенности статуса различных субъектов Федерации.

Исторически они появлялись и видоизменялись в разное время как внутренние образования РСФСР, кроме Тывы\*(287), что получало отражение в Конституциях РСФСР 1937 г. (ст. 14 Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (в редакции от 11 декабря 1975 г.)\*(288), 1978 г. (ст. 71 Конституции (Основного закона) Российской Федерации - России (в редакции от 10 декабря 1992 г.)\*(289), а впоследствии было оформлено Федеративным договором (договорами и протоколами к ним о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти соответствующих ее субъектов) от 31 марта 1992 г.)\*(290) В Договоре оставлены места для подписей представителей Татарстана и Чечено-Ингушетии, которые так и не были поставлены.

В сравнении с Конституцией РСФСР 1978 г. число субъектов Российской Федерации значительно возросло. Изменились их наименования и правовой статус. В число субъектов Российской Федерации вошли 49 областей и шесть краев, а также два города федерального значения. Статус республики, кроме 16 бывших автономных республик, приобрели четыре автономные области - Адыгейская, Карачаево-Черкесская, Горно-Алтайская и Хакасская, и из автономных областей осталась только одна - Еврейская. В 1992 г. Чечено-Ингушская Республика была разделена на Чеченскую Республику и Ингушскую Республику.

10 апреля 1992 г. постановлением Съезда народных депутатов РФ Федеративный договор был включен в Конституцию (Основной закон) Российской Федерации как ее составная часть. В новую Конституцию РФ, принятую всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., Федеративный договор не включен. В соответствии с ее заключительными положениями в случае несоответствия положений Федеративного договора положениям Конституции РФ действуют положения Конституции РФ. 15 февраля 1994 г. подписан Договор с Татарстаном\*(291), в котором подтверждалось, что последняя объединена с Россией "Конституцией Российской Федерации, Конституцией Республики Татарстан и договором". В 1994 г. подписано три договора, в 1995 г. - четыре, в 1996 г. - 17, в 1997 г. - 12, в 1998 г. - шесть\*(292). К середине 1998 г. подписано 42 индивидуальных договора с 46 субъектами Федерации.

До подписания Федеративного договора РСФСР не была федеративным государством в общепризнанном смысле этого слова. Автономные республики, автономные области и автономные округа не были решающим фактором, определявшим федеративный характер страны. Края и области, в которых проживало более 80% населения, оставались административно-территориальными единицами, отсутствовало разграничение предметов ведения и полномочий между ними и центром.

Летом 2001 г. ряд регионов выступили с инициативой расторжения договоров о разграничении полномочий, заключенных ими с федеральным центром.

Видовой состав субъектов Федерации предопределяется в ч. 1 ст. 5 Конституции. Комментируемая статья содержит перечень конкретных субъектов каждого вида, причем они перечисляются в алфавитном порядке (на основе алфавита русского языка - государственного языка Федерации). В юридическом смысле это означает, что членами Российской Федерации могут быть образования только установленной формы - республика, край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ.

Наименования субъектов Федерации в Конституции Российской Федерации даны в том виде, как они определены ими самими, т.е. в конституциях республик, в уставах других субъектов Федерации или в иных нормативных актах, если отсутствуют конституция или устав. Название республик, автономной области и автономных округов происходит от имени так называемых титульных наций и народов. Некоторые республики в соответствии с их конституциями имеют двойное название: "Наименования Республика Адыгея и Адыгея равнозначны" (ст. 1 Конституции Республики Адыгея)\*(293). Конституция Российской Федерации включает оба эти названия.

Название каждой республики приводится в Конституции в варианте, определенном самой республикой, которая вправе самостоятельно решать вопрос о своем наименовании. Пользуясь этим правом, все республики за последние годы изменили свое наименование. Так, республика Горный Алтай переименована в Республику Алтай\*(294), Калмыцкая Советская Социалистическая Республика - в Республику Калмыкия\*(295), Марийская - в Республику Марий Эл\*(296), Чувашская - в Чувашскую Республику - Чувашия\*(297), Якутская - в Республику Саха (Якутия)\*(298) и т.д.

Вслед за республиками в комментируемой статье перечисляются все имеющиеся в составе Российской Федерации края, области, города федерального значения, Еврейская автономная область (единственная из пяти автономных областей имевшихся в составе РСФСР, не преобразованная в республику), а также автономные округа.

Таким образом, на март 2008 г. в состав Российской Федерации входят 84 субъекта, в том числе: 21 республика; девять краев (изменился состав Красноярского края\*(299), появились Камчатский край\*(300) и Забайкальский край\*(301)), 46 областей, два города федерального значения, одна автономная область, пять автономных округов (Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономный округ и Эвенкийский автономный округ вошли в состав Красноярского края\*(302), Камчатская область и Корякский автономный округ объединились в Камчатский край\*(303)).

Субъекты Российской Федерации различаются между собой по величине территории, численности и плотности населения, его национальному составу. Так, если сравнительно небольшие территории - Калининградская область и Республика Адыгея - занимают 15,1 и 7,6 тыс. кв. км соответственно, то Республика Саха (Якутия) - 3 млн. 102 тыс. кв. км, Красноярский край - 2 млн. 401 тыс. кв. км. Такие субъекты по своей территории превосходят многие иностранные государства. Республика Саха (Якутия) почти равна Индии и в два раза больше Индонезии; Республика Коми (415,9 тыс. кв. км) больше вместе взятых Великобритании, Греции и Бельгии\*(304).

Самые крупные по численности населения субъекты Российской Федерации - города федерального значения Москва (более 9 млн. человек) и Санкт-Петербург (более 5 млн. человек),

а также Московская область (почти 7 млн. человек) и Краснодарский край (более 5 млн. человек) - входят в состав Российской Федерации наряду с такими относительно малочисленными субъектами, как Республика Тыва - 307 тыс. человек, Республика Калмыкия (Хальмг Тангч) - 328 тыс. человек, Камчатская область - 473 тыс. человек\*(305).

Субъекты Федерации отличаются и по ряду других признаков - уровню развития экономики в целом, наличию и развитию отдельных отраслей промышленности и сельского хозяйства, историческому прошлому, национальной культуре всего или части населения. Однако, как следует из Конституции, эти и другие особенности не влияют на конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации.

В настоящее время республики, автономную область и автономные округа по-прежнему отличают особенности национального состава населения, быта и культуры. Именно поэтому республики, где данные особенности выражены наиболее рельефно, наделяются некоторыми специфическими правами. Вместе с тем независимо от государственной-правовой формы все члены Российской Федерации объединены одним понятием - "субъект Российской Федерации"; они равноправны в этом качестве (ч. 1 ст. 5), а также равноправны между собой во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти (ч. 4 ст. 5).

2. Часть 2 комментируемой статьи предусматривает возможность изменения состава Российской Федерации. Таким образом, изменение состава Российской Федерации может произойти путем:

1) добровольного вхождения в Российскую Федерацию иностранного государства.

Очевидно, что принятие в Российскую Федерацию нового субъекта может быть осуществлено лишь по взаимному согласию Российской Федерации и государства, пожелавшего войти в ее состав. Процедура принятия, видимо, должна предусматривать волеизъявление народа России и заключение международного договора между Российской Федерацией и тем государством, которое пожелало войти в ее состав, с последующей ратификацией этого договора парламентами обеих стран. Принятие в Российскую Федерацию нового субъекта не должно повлечь за собой ограничения прав и свобод человека и гражданина, не может противоречить общепризнанным принципам и нормам международного права, основам конституционного строя Российской Федерации.

2) образования на ее территории нового субъекта. Образование в составе Российской Федерации нового субъекта может быть осуществлено путем:

а) объединения двух или более субъектов в один;

б) разделения одного субъекта с образованием новых;

в) выделения нового из состава одного субъекта или нескольких субъектов, граничащих между собой;

г) вхождения одного субъекта в состав другого, в результате чего один из них утрачивает статус субъекта Российской Федерации.

Образование в составе Российской Федерации нового субъекта может быть осуществлено по взаимному согласию Российской Федерации и ее субъекта (субъектов).

Любое из названных преобразований Российской Федерации должно осуществляться в порядке, установленном федеральным конституционным законом, а применительно к случаю, связанному с изменением статуса субъекта, и в той мере, в какой изменения его вида затрагивают данный статус, также с учетом положений ч. 5 ст. 66 Конституции.

Инициатива образования в составе Российской Федерации нового субъекта принадлежит тем же субъектам, на территориях которых образуется новый субъект Российской Федерации.

Совместное предложение законодательных (представительных) органов государственной власти и высших должностных лиц заинтересованных субъектов Российской Федерации об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта направляется Президенту Российской Федерации. Указанное предложение должно быть обосновано и содержать предполагаемые наименование, статус и границы нового субъекта, а также прогноз социально-экономических и иных последствий, связанных с образованием в составе Российской Федерации нового субъекта\*(306).

В соответствии со ст. 5 Федерального конституционного закона от 17 декабря 2001 г. N 6-ФКЗ "О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации"\*(307) в составе Российской Федерации с 1 декабря 2005 г. был образован новый субъект Российской Федерации в результате объединения двух граничащих между собой субъектов Российской Федерации - Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа. Новый субъект Российской Федерации имеет наименование - Пермский край\*(308).

На основании Федерального конституционного закона от 14 октября 2005 г. N 6-ФКЗ "Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа"\*(309) в составе Российской Федерации с 1 января 2007 г. был образован новый субъект - Красноярский край.

Федеральный конституционный закон от 12 июля 2006 г. N 2-ФКЗ "Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа"\*(310) внес очередные изменения в субъектный состав Российской Федерации: с 1 июля 2007 г. в составе Российской Федерации образован новый субъект Российской Федерации в результате объединения двух граничащих между собой субъектов Российской Федерации - Камчатской области и Корякского автономного округа. Новый субъект Российской Федерации имеет наименование Камчатский край.

С 1 марта 2008 г. в составе Российской Федерации появился новый субъект - Забайкальский край\*(311). Забайкальский край стал правопреемником Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа. В составе Забайкальского края в границах территории Агинского Бурятского автономного округа создается административно-территориальная единица с особым статусом - Агинский Бурятский округ.

## Статья 66

1. Деление субъектов Российской Федерации на типы - не формальный момент, оно вытекает из сложившегося на практике их различного статуса. Это закреплено в Конституции Российской Федерации, где статус конкретных типов субъектов Федерации определяется строго очерченными видами нормативных правовых актов.

Так, в случае республик это Конституция Российской Федерации и конституции республик. Статус края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа определяется Конституцией Российской Федерации и уставом края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа. Кроме того, есть особый качественный статус субъекта Федерации - "автономный округ", входящий в состав края или области. Разностатусность субъектов Федерации - факт, но одновременно Конституцией закрепляется и равноправие субъектов Федерации.

Как государство, республика имеет свою конституцию и законодательство, государственные символы (герб, флаг, гимн), соответствующие названия органов власти (президент, парламент, правительство, министерства и т.п.). Республика вправе в соответствии со ст. 68 Конституции Российской Федерации устанавливать свой государственный язык, который в органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республики употребляется наряду с государственным языком Российской Федерации. Некоторые республики ввели также республиканское гражданство.

Исходя из ст. 66 Конституции, следует признать, что конституции республик являются частью правовой системы Российской Федерации и, следовательно, должны соответствовать ее Конституции. Вместе с тем они, естественно, могут и должны учитывать особенности своих республик, в частности их национального состава. Конституция принимается республикой самостоятельно (это одно из ее прав), и она не нуждается в утверждении со стороны высших органов государственной власти Российской Федерации.

В Конституции закрепляются основополагающие элементы указанного статуса. Согласно ее положениям, республика - равноправный субъект Федерации, в том числе равноправный с другими ее субъектами во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти. Она непосредственно входит в состав Российской Федерации, обладает собственной территорией, принимает конституцию, вправе устанавливать свои государственные языки, имеет свои предметы ведения и полномочия, сферу вопросов совместного ведения с Российской Федерацией, образует собственные органы государственной власти, наделена правом издавать законы и иные правовые

акты, заключать договоры и соглашения о разграничении предметов ведения и полномочий с федеральными органами государственной власти, ей гарантируется представительство в Совете Федерации Федерального Собрания, право законодательной инициативы в Государственной Думе, право вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции, отклонять или одобрять поправки к гл. 3-8 Конституции, обращаться с запросами в Конституционный Суд РФ, выражать свое мнение по поводу кандидатур на должность прокурора республики.

Конституция республики является атрибутом государственности данного субъекта Федерации, обладает учредительными свойствами, имеет высшую юридическую силу по вопросам, отнесенным к ведению республики, принимается и изменяется парламентом или в ином установленном республикой демократическом порядке, не нуждается в утверждении или регистрации со стороны федеральных органов государственной власти, закрепляет основы конституционного строя, основные права и свободы человека и гражданина, организацию и деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, гарантируется Конституционным Судом РФ и республиканскими конституционными судами.

В настоящее время из 21 республики в составе Российской Федерации наименование "Конституция" (или "Основной закон") использовали 20, основной закон Республики Калмыкия носит название Степное Уложение (Конституция).

Конституции республик, принятые после федеральной Конституции, а также с изменениями, внесенными по решению Конституционного Суда Российской Федерации, обычно не содержат прямых противоречий. Тем не менее Министерство юстиции регулярно публикует списки несоответствия норм регионального законодательства федеральному. Ежегодно около 20 нормативных правовых актов в каждом субъекте Российской Федерации признаются не соответствующими Конституции Российской Федерации, за год удается внести изменения в 60-90 % актов\*(312).

Большинство конституций республик схематично схожи с федеральной Конституцией, в общих положениях они закрепляют политические принципы (чаще в преамбуле), ссылаются на историческое развитие и политические преобразования, развивают и конкретизируют статус республики, определяют модель взаимодействия с федеральным центром, например:

Конституция Республики Адыгея\*(313) принята Законодательным Собранием (Хасэ) - Парламентом Республики Адыгея на основании Конституции Российской Федерации, исходя из высокой ответственности перед нынешним и будущими поколениями, утверждая права и свободы человека и гражданина, гражданский мир и согласие, веру в добро и справедливость. Республика Адыгея (Адыгея) является демократическим правовым государством в составе Российской Федерации. Конституционно-правовой статус Республики Адыгея определяется Конституцией Российской Федерации и Конституцией Республики Адыгея;

Конституция Республики Алтай\*(314) принята полномочными представителями многонационального народа Республики Алтай, подтверждает историческую общность своей судьбы с Россией и ее многонациональным народом, добровольное вхождение алтайцев в состав России. Тем не менее Постановлением Конституционного Суда РФ некоторые существенные положения Основного закона Республики Алтай были признаны неконституционными\*(315). Однако целая гл. VI "Республика Алтай - субъект Российской Федерации" посвящена вопросам взаимодействия федерального центра и республики. Республика Алтай образована в соответствии с федеральным законом путем преобразования Горно-Алтайской автономной области в республику в составе Российской Федерации как результат развития в России федерализма, реализации прав алтайского народа на самоопределение;

Согласно Конституции Республики Башкортостан\*(316), Республика Башкортостан является демократическим правовым государством в составе Российской Федерации, выражающим волю и интересы всего многонационального народа республики. Конституция принята Государственным Собранием - Курултайем - Республики Башкортостан, хотя в ст. 14 также закреплено принятие путем референдума.

В преамбуле Конституции дано историческое объяснение вхождения в состав России: "...башкирский народ в XVI в. добровольно присоединился к России, в 1919 году на основе Соглашения Центральной Советской Власти России с Башкирским правительством о советской автономии Башкирии в результате реализации права башкирской нации на самоопределение была образована Башкирская автономная республика в составе РСФСР, преобразованная в 1990 году в Республику Башкортостан в соответствии с Декларацией о государственном суверенитете Республики Башкортостан". Определяется также модель взаимодействия - на основе Конституции Российской Федерации и Договора Российской Федерации и Республики



Башкортостан "О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Башкортостан"\*(317).

В конституциях отдельных республик раскрывается содержание понятия государственности республики. Так, в ст. 1 Конституции Башкортостана говорится, что "государственность Республики Башкортостан выражается в том, что Республика Башкортостан обладает всей полнотой государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и Республики Башкортостан, имеет свою территорию, население, систему органов государственной власти, свою Конституцию и законодательство, а также государственные языки и государственные символы Республики Башкортостан".

Согласно Конституции Республики Бурятия\*(318) Республика Бурятия - суверенное демократическое правовое многонациональное государство в составе Российской Федерации, неотъемлемая часть - субъект Российской Федерации, государственно-правовой статус определяется Конституцией Российской Федерации и Конституцией Республики Бурятия и может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и Республики Бурятия в соответствии с федеральным конституционным законом. Тем не менее ст. 11 ставит Конституцию Республики Бурятия выше Конституции Российской Федерации в части соблюдения норм.

Конституция Республики Бурятия принимается на сессии Верховного Совета Республики Бурятия.

Конституция Республики Дагестан\*(319) определяет республику как единое демократическое правовое государство в составе Российской Федерации, выражающее волю и интересы всего многонационального народа Дагестана. Республика Дагестан имеет свою Конституцию и законодательство, соответствующие Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству. В главе 3 Конституции "Республика Дагестан - субъект Российской Федерации" раскрываются формы взаимодействия Федерации и Республики, в частности: взаимоотношения основаны на разграничении предметов ведения и полномочий и определяются Конституцией Российской Федерации, Конституцией Республики Дагестан, Федеративным договором, а также другими договорами и соглашениями. Вне пределов ведения и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов Республика Дагестан обладает всей полнотой государственной власти на своей территории.

Наряду с государственным взаимодействием в преамбуле Конституции устанавливается связь между народами Российской Федерации и Республики Дагестан: многонациональный народ Республики Дагестан - составная часть многонационального народа Российской Федерации, исторически объединившегося в единое государство.

Конституция Республики Дагестан принимается Народным Собранием, в ст. 102 также предусмотрена возможность внесения поправок в Конституцию Конституционным Собранием или путем референдума Республики Дагестан.

Республика Ингушетия, согласно Конституции Республики Ингушетия\*(320), - демократическое, правовое, светское государство, образованное на основе реализации народом Ингушетии своего неотъемлемого права на национально-государственное самоопределение.

Отношения Республики Ингушетия и Российской Федерации регулируются Конституцией Российской Федерации, Конституцией Республики Ингушетия и Договором о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Ингушетия в составе Российской Федерации.

Конституция Республики Ингушетия принимается посредством референдума Республики Ингушетия и вступает в силу со дня официального ее опубликования по результатам всенародного голосования.

Конституция Кабардино-Балкарской Республики\*(321) называет Кабардино-Балкарскую Республику государством в составе Российской Федерации, обладающую всей полнотой государственной власти на своей территории вне предметов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и Кабардино-Балкарской Республики.

Конституция имеет прямое действие и обладает верховенством на ее территории по вопросам, которые отнесены к ведению Кабардино-Балкарской Республики Конституцией Российской Федерации, Федеративным договором и иными договорами о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Кабардино-Балкарской Республики; законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации действуют на территории Кабардино-Балкарской Республики непосредственно и обязательны для исполнения.

Статус, территория и границы Кабардино-Балкарской Республики не могут быть изменены без волеизъявления народа Кабардино-Балкарии.

Конституция Кабардино-Балкарской принимается Парламентом Кабардино-Балкарской Республики, пересмотр Конституции и конституционные поправки могут вноситься Парламентом и Конституционным Собранием.

Основной закон Республики Калмыкия (Конституция) носит название Степное Уложение (Ики Цааджин Бичик, буквальный перевод с калмыцкого - Великий Кодекс Законов)\*(322). Название "Конституция" было добавлено в 1999 г., поскольку обозначились противоречия Конституции Российской Федерации, согласно которой основным законом республик в составе Российской Федерации является Конституция. В целом же Конституция Республики Калмыкия представляет собой относительно беспорядочный набор статей без деления на смысловые категории.

Преамбула Конституции начинается со слов: "Да будет благополучие!" - и закрепляет принципы многонациональности, общности исторических судеб народов великой России, единства Российской Федерации.

Степное Уложение (Конституция) Республики Калмыкия имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Республики Калмыкия в пределах ее полномочий. Законы и иные правовые акты, применяемые в Республике Калмыкия, не должны противоречить Конституции Российской Федерации, Степному Уложению (Конституции) Республики Калмыкия. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Степное Уложение (Конституцию) Республики Калмыкия и законы.

Степное Уложение (Конституция) Республики Калмыкия подверглось самым сильным правкам: более 2/3 статей были изменены с момента принятия в 1994 г.

Принятие Степного Уложения (Конституции) Республики Калмыкия и поправок к нему, относится к ведению Народного Хурала (Парламента) Республики Калмыкия.

Действие Степного Уложения (Конституции) Республики Калмыкия может быть прекращено только всенародным голосованием (референдумом).

Конституция Карачаево-Черкесской Республики\*(323) также имеет преамбулу, содержащую принципы многонациональности, равноправия и самоопределения народов, признавая Республику неотъемлемой частью Российской Федерации и ее многонационального народа,

Карачаево-Черкесская Республика - демократическое социальное и правовое государство с республиканской формой правления.

Территория Карачаево-Черкесской Республики является единой и неделимой и составляет неотъемлемую часть территории Российской Федерации. Ее границы не могут быть изменены без согласия народов Карачаево-Черкесской Республики.

К особенностям Конституции Карачаево-Черкесской Республики можно отнести положения о референдуме.

Принятие Конституции Карачаево-Черкесской Республики относится к ведению Народного Собрания (Парламента) Карачаево-Черкесской Республики.

Конституция Республики Карелия\*(324) устанавливает, что Республика Карелия есть республика (государство) в составе Российской Федерации с республиканской формой правления.

Конституция Республики Карелия является наиболее ранней из всех конституций субъектов. В Республике Карелия до 2001 г. действовала Конституция 1978 г.\*(325), несмотря на то, что в нее неоднократно вносились поправки, например: в связи с преобразованием Карельской АССР в

Республику Карелия, изменением республиканской символики, принятием союзного и федеративного договора, республиканского закона "О недрах", закона "О правовом статусе национального района, национальных поселкового и сельского Советов Республики Карелия". В настоящее время Конституция действует в редакции Закона Республики Карелия от 1 апреля 2005 г. N 859-ЗРК\*(326).

Статус Республики Карелия определяется Конституцией Российской Федерации и Конституцией Республики Карелия. Граница территории Республики Карелия не может быть изменена без согласия населения Республики Карелия, выраженного путем референдума.

Исторические и национальные особенности Республики Карелия определяются проживанием на ее территории карелов.

Конституцию Республики Карелия и поправки к ней принимает Законодательное Собрание Республики Карелия.

Конституция Республики Коми\*(327) также содержит преамбулу, в которой утверждаются основные принципы Конституции: сохранение исторически сложившейся государственности, признание того, что народ Республики Коми является неотъемлемой частью многонационального народа Российской Федерации, подтверждение стремления к сохранению целостности российского государства.

Статус Республики Коми - государства в составе Российской Федерации - определяется Конституцией Республики Коми и Конституцией Российской Федерации. Статус Республики Коми может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и Республики Коми в соответствии с федеральным конституционным законом.

Принимает, вносит изменения и дополнения в Конституцию Республики Коми Государственный Совет Республики Коми.

Конституция Республики Марий Эл\*(328) определяет, что Республика Марий Эл - республика (государство) в составе Российской Федерации. Новая Конституция пришла на смену Конституции (Основного Закона) Республики Марий Эл 1978 г.

Народ Республики Марий Эл через своих представителей в Конституционном Собрании утверждает в преамбуле Конституции не только политические, но и социальные и экономические принципы и идеи: неотъемлемое право на самоопределение, историческое единство с народами России, стремление обеспечить благополучие и процветание республики, установление правового государства, развитие культуры и экономики в целях обеспечения достойного уровня жизни для всех.

Принятие Конституции Республики Марий Эл и поправок к ней относится к ведению Государственного Собрания.

Конституция Республики Мордовия\*(329) была принята взамен старой Конституции (Основного закона) Республики Мордовия, принятой 30 мая 1978 г.

Конституция также открывается преамбулой, в которой закреплены классические принципы демократического, правового общества, многонационального народа Российской Федерации, стремление к сохранению целостности Российской Федерации, забота о сохранении и самобытном развитии народов, осознание Мордовии частью Великой России.

Республика Мордовия есть республика (государство) - равноправный субъект Российской Федерации.

Статус Республики Мордовия может быть изменен по взаимному согласию Республики Мордовия и Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом. Республика Мордовия выражает согласие об изменении своего статуса с учетом мнения населения Республики Мордовия.

Принятие и изменение Конституции Республики Мордовия относится к ведению Республики Мордовия.

Конституция Республики Саха (Якутия)\*(330) имеет ряд особенностей по сравнению с другими конституциями и выделяется на их фоне отсутствием "слепого копирования" положений федеральной Конституции.

Государственное Собрание (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) постановляет утвердить текст Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия) на обоих государственных языках Республики Саха (Якутия).

Классически Конституция начинается с преамбулы, которая, тем не менее, носит конкретный, четкий характер. В преамбуле помимо стандартного набора положений закреплено: республика является субъектом Российской Федерации на принципах конституционно-договорных отношений, Декларация о государственном суверенитете республики включена в текст Конституции, Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Саха (Якутия) является неотъемлемой частью Конституции Республики Саха (Якутия), Республика Саха (Якутия) - демократическое правовое государство в составе Российской Федерации, основанное на праве народа на самоопределение.

Интересно дается определение суверенитета как меры ее самостоятельности в обеспечении своего экономического, социального и культурного развития и обладание ею всей полнотой государственной власти вне пределов ведения и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и Республики Саха (Якутия).

Республика Саха (Якутия), являясь субъектом Российской Федерации, выражает интересы всех граждан. Народ Республики Саха (Якутия) на основе свободного волеизъявления граждан сохраняет за собой право на самоопределение.

Национально-государственный статус Республики Саха (Якутия) устанавливается Конституцией Российской Федерации и Конституцией Республики Саха (Якутия). Национально-государственный статус и территория Республики Саха (Якутия) не могут быть изменены без ее согласия, выраженного на референдуме большинством голосов избирателей. Референдум по вопросам статуса и территории Республики Саха (Якутия) проводится в порядке, установленном конституционным законом.

Конституция Республики Северная Осетия - Алания\*(331) определяет Республику Северная Осетия - Алания как демократическое правовое государство, выражающее волю и интересы ее многонационального народа. Территория Республики Северная Осетия - Алания едина и неделима.

Республика (государство) Северная Осетия - Алания является равноправным субъектом в составе Российской Федерации. Статус Республики Северная Осетия - Алания определяется Конституцией Российской Федерации и Конституцией Республики.

В Конституции Республики Северная Осетия - Алания содержится также норма, характеризующая историческое развитие и особенности взаимоотношений с другими регионами: Республика Северная Осетия - Алания строит свои отношения с Республикой Южная Осетия на основе этнического, национального, историко-территориального единства, социально-экономической и культурной интеграции.

Принятие Конституции Республики Северная Осетия - Алания, внесение в нее изменений и дополнений относится к ведению Парламента Республики Северная Осетия - Алания.

Конституция Республики Татарстан\*(332), выражая волю многонационального народа Республики Татарстан и татарского народа, исходит из общепризнанного права народов на самоопределение, принципов их равноправия, добровольности и свободы волеизъявления, способствует сохранению и развитию исторических, национальных и духовных традиций, культур, языков, обеспечению гражданского мира и межнационального согласия, создает условия для укрепления демократии, социально-экономического развития Республики Татарстан, сохранения исторически сложившегося единства народов Российской Федерации на принципах федерализма.

Республика Татарстан - демократическое правовое государство, объединенное с Российской Федерацией Конституцией Российской Федерации, Конституцией Республики Татарстан и Договором Российской Федерации и Республики Татарстан "О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан" и являющееся субъектом Российской Федерации. Суверенитет Республики Татарстан выражается в обладании всей полнотой государственной власти (законодательной, исполнительной и судебной) вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и Республики Татарстан и является неотъемлемым качественным состоянием Республики Татарстан. Договор Российской Федерации и Республики

Татарстан "О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан" - составная часть правовой системы Российской Федерации и Республики Татарстан.

Статус Республики Татарстан не может быть изменен без взаимного согласия Республики Татарстан и Российской Федерации. Границы территории Республики Татарстан не могут быть изменены без ее согласия.

В преамбуле раскрываются, помимо стандартных положений, особенности исторического, культурного, экономического развития региона, исторические традиции и нравственные принципы предков, своеобразие Республики Татарстан и ее правовой статус.

Принятие Конституции Республики Татарстан, внесение в нее изменений и дополнений относится к ведению Государственного Совета Республики Татарстан.

Согласно Конституции Республики Тыва\*(333), Республика Тыва - Тува есть демократическое правовое государство в составе Российской Федерации, имеет свою Конституцию и законодательство. Конституционно-правовой статус Республики Тыва определяется Конституцией Российской Федерации и Конституцией Республики. Конституционно-правовой статус Республики Тыва может быть изменен только по взаимному согласию Российской Федерации и Республики Тыва в соответствии с федеральным конституционным законом.

Систему права Республики Тыва составляют Конституция, конституционные законы, законы и иные нормативные правовые акты Республики Тыва. Конституция Российской Федерации, как акт, обладающий высшей юридической силой, а также федеральные конституционные законы, федеральные законы, принимаемые по вопросам, отнесенным Конституцией Российской Федерации к ведению Российской Федерации или совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, международные договоры Российской Федерации имеют прямое действие на территории Республики Тыва.

К положениям, раскрывающим своеобразие, можно отнести ст. 83: животноводство в Республике Тыва является исторически сложившимся укладом жизни, традиционным видом хозяйствования и находится под особой защитой государства.

Также можно подчеркнуть норму ст. 65: на территории Республики Тыва гарантируется и обеспечивается социальная защита граждан Российской Федерации независимо от их национальности и социальной принадлежности, места проживания, имущественного положения и других обстоятельств инвалидам, ветеранам войны и труда гарантируется особая защита государства.

Конституция Республики Тыва принимается на референдуме Республики Тыва и вступает в силу со дня ее официального опубликования по результатам голосования. Одновременно прекращается действие Конституции (Основного Закона) Республики Тыва, принятой 21 октября 1993 г. с последующими изменениями и дополнениями.

Конституция Удмуртской Республики\*(334) принята вместо Конституции (Основного Закона) Удмуртской Республики 1978 г.

Преамбула перечисляет основные принципы: сохранение исторически сложившейся государственности, народ Удмуртской Республики является частью многонационального народа Российской Федерации, стремление к сохранению целостности Российского государства.

На основании волеизъявления многонационального народа Российской Федерации удмуртская Республика (Удмуртия) - государство в составе Российской Федерации, исторически утвердившееся на основе осуществления удмуртской нацией и народом Удмуртии своего неотъемлемого права на самоопределение и самостоятельно осуществляющее государственную власть на своей территории в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Конституцией Удмуртской Республики. Развитие Удмуртской Республики в существующих границах осуществляется равноправным участием всех наций и народностей республики во всех сферах ее жизнедеятельности.

Государственно-правовой статус Удмуртской Республики определяется Конституцией Российской Федерации, Конституцией Удмуртской Республики.

Границы территории удмуртской Республики не могут быть изменены без согласия народа Удмуртской Республики, выраженного путем референдума.

Принятие Конституции удмуртской Республики и поправок к ней относится к полномочиям Государственного Совета Удмуртской Республики.

Конституция Республики Хакасия\*(335) является актом прямого действия и применяется на всей ее территории. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Республике Хакасия, не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а также Конституции Республики Хакасия.

Верховный Совет Республики Хакасия, выражая волю многонационального народа Хакасии, исходя из высокой ответственности перед нынешним и будущими поколениями, утверждая права и свободы человека и гражданина, гражданский мир и согласие, веру в добро и справедливость, основываясь на Конституции Российской Федерации, принимает Конституцию - Основной Закон Республики Хакасия.

Республика Хакасия - Хакасия является субъектом Российской Федерации.

Республика Хакасия - государство в составе Российской Федерации. Статус Республики Хакасия определяется Конституцией Российской Федерации и Конституцией Республики Хакасия. Статус Республики Хакасия может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и Республики Хакасия в соответствии с федеральным конституционным законом.

Территория Республики Хакасия входит в единую территорию Российской Федерации. Территория Республики Хакасия не может быть изменена без ее согласия.

Принятие Конституции Республики Хакасия и поправок к ней относится к ведению Верховного Совета Республики Хакасия.

Чеченская Республика (Нохчийн Республика), согласно Конституции Чеченской Республики\*(336), - демократическое, социальное, правовое государство с республиканской формой правления. Суверенитет Чеченской Республики выражается в обладании всей полнотой власти (законодательной, исполнительной и судебной) вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и Чеченской Республики и является неотъемлемым качественным состоянием Чеченской Республики.

Территория Чеченской Республики является единой и неделимой и составляет неотъемлемую часть территории Российской Федерации.

Учитывая особую политическую и правовую значимость положений Конституции Российской Федерации, относящихся к вопросам ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, они включены в Конституцию Чеченской Республики.

Отношения Чеченской Республики и Российской Федерации определяются Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Конституцией Чеченской Республики, а также заключенными в соответствии с федеральным законом договорами между органами государственной власти Чеченской Республики и органами государственной власти Российской Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий и соглашениями между органами исполнительной власти Чеченской Республики и федеральными органами исполнительной власти о передаче друг другу осуществления части своих полномочий.

Статус Чеченской Республики определяется Конституцией Российской Федерации и Конституцией Чеченской Республики. Статус Чеченской Республики не может быть изменен без ее согласия. Границы между Чеченской Республикой и иными субъектами Российской Федерации могут быть изменены только по взаимному согласию сторон. Границы Чеченской Республики с иностранными государствами являются Государственной границей Российской Федерации, статус которой устанавливается федеральным законом.

Российской Федерации, федеральные законы, Конституция и законы Чеченской Республики подлежат государственной защите на территории Чеченской Республики.

Конституция Чеченской Республики принимается на референдуме Чеченской Республики. В Конституцию Чеченской Республики в течение года после вступления ее в силу не могут вноситься поправки.

Конституция Чувашской Республики\*(337) принята Государственным Советом Чувашской Республики.

Чувашская Республика является республикой (государством), субъектом Российской Федерации.

Статус Чувашской Республики в составе Российской Федерации определяется Конституцией Российской Федерации и Конституцией Чувашской Республики. Статус Чувашской Республики может быть изменен лишь по взаимному согласию Российской Федерации и Чувашской Республики в соответствии с федеральным конституционным законом.

Законы и иные нормативные правовые акты, принимаемые в Чувашской Республике, не должны противоречить Российской Федерации и Конституции Чувашской Республики, а также федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации или по предметам совместного ведения Российской Федерации и Чувашской Республики.

Конституция Чувашской Республики вводится в действие Законом Чувашской Республики. После вступления в силу Конституции одновременно прекращается действие Конституции (Основного Закона) Чувашской Республики 1978 г. с последующими изменениями и дополнениями.

Принятие Конституции Чувашской Республики, внесение в нее изменений и дополнений относится к ведению Государственного Совета Чувашской Республики.

В соответствии со своей Конституцией Российская Федерация федеральным законом устанавливает общие принципы организации представительных и исполнительных органов государственной власти республик, как и других субъектов Российской Федерации\*(338).

Некоторые особенности положения республик не ведут к их особому статусу в составе Российской Федерации, они равноправны с другими субъектами Федерации.

2. Статус всех других, кроме республик, субъектов Российской Федерации характеризуется тем, что они не являются государствами. Их статус определяется Конституцией Российской Федерации и уставами, которые принимаются ими самостоятельно, не утверждаются и не регистрируются каким-либо федеральным органом государственной власти. В федеральной Конституции установлено, что уставы принимаются законодательными (представительными) органами соответствующих субъектов Российской Федерации в отличие от республик, которые сами определяют способ принятия своих конституций.

Устав субъекта Федерации по своему значению и роли аналогичен конституции республики. Некоторые из уставов именуется основным законом. Они имеют высшую юридическую силу по отношению к другим правовым актам субъектов Федерации.

По структуре и содержанию уставы существенно различаются. Так, Устав Нижегородской области состоит из семи разделов, включающих 16 глав и 64 статьи. Устав Тамбовской области состоит из 12 разделов, включающих 60 глав и 125 статей. Однако предметы регулирования и одного и другого, по существу, одинаковы.

3. Частью 3 комментируемой статьи предусматривается возможность принятия федерального закона об автономной области и о каждом автономном округе. Но такой закон может быть принят только по усмотрению самого субъекта Федерации, точнее, по представлению его законодательного и представительного органа. Пока ни автономная область, ни один автономный округ с таким представлением не выступили, поэтому возможность принятия закона до настоящего времени не реализована. Принятие закона об автономной области или автономном округе не исключает реализации ими права иметь свой устав, которым определяется их статус, организация органов законодательной и исполнительной власти и др.

4. Специфика статуса автономных округов заключается в том, что все они, за исключением Чукотского автономного округа, который непосредственно входит в состав Российской Федерации\*(339), включены в состав края или области. Несмотря на это, автономный округ не утрачивает государственно-правовых атрибутов статуса самостоятельного субъекта Федерации. Это подтвердил и Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 11 мая 1993 г. N 9-П по делу о Чукотском автономном округе, в котором констатировалось, что нахождение автономного округа в крае или области, как и выход из них, не влияют на его конституционно-правовой статус, а также на национально-государственное устройство и состав Российской Федерации. По мнению Конституционного Суда, нахождение автономного округа в крае или области не означает поглощения его территории, являющейся составной частью территории Российской Федерации\*(340). В соответствии с этим отношения между краем, областью и входящим в их состав автономным округом должны строиться на партнерской, равноправной основе, поскольку автономный округ не соподчиняется с краем, областью. Такие отношения могут быть урегулированы федеральным законом и договором между органами государственной власти округа и органами государственной власти края или области.

И все же вхождение автономных округов в состав края и области не может не породить особых отношений между этими субъектами Российской Федерации. Такие отношения должны быть отражены, прежде всего, в их учредительных документах - уставах. Однако в принятых некоторыми автономными округами уставах, например в Уставе Ямало-Ненецкого автономного округа, подобные положения отсутствуют, что в конкретном случае было расценено органами власти Тюменской области, в состав которой входит названный автономный округ, как стремление округа в одностороннем порядке изменить свой статус, что по Конституции Российской Федерации недопустимо.

Отношения автономного округа с краем, областью, в состав которых он входит, должны быть отношениями равных, а не соподчиненных друг с другом составных частей единого целого; эти отношения могут быть установлены такими договорами между ними, полнота и содержание которых зависят от договаривающихся сторон. На это и обратил внимание Конституционный Суд Российской Федерации в своем определении от 17 июля 1996 г. об отложении рассмотрения дела о проверке конституционности ряда положений Устава Тюменской области.

Как отмечается в определении Конституционного Суда, взаимоотношения автономного округа и края (области), в состав которого он входит, отличаются от их отношений с другими субъектами Федерации. Вхождение автономного округа в край (область) обязывает оба субъекта Федерации строить свои взаимоотношения с учетом исторически сложившихся к моменту принятия Конституции Российской Федерации и не противоречащих ей государственно-правовых реалий. Оно предполагает определенное распространение на основе взаимного согласия и договоренностей юрисдикции органов государственной власти края (области) на территорию автономного округа. Край (область) и входящий в него автономный округ обязаны в интересах населения поддерживать сложившиеся территориальные, экономические, политические, социальные, этнические и иные отношения посредством различных форм взаимодействия, включая перераспределение предметов ведения и полномочий, их делегирование, совместное осуществление, не допуская односторонних, не согласованных друг с другом действий в сфере общих интересов края (области) и автономного округа. Поскольку к моменту принятия определения Конституционного Суда отсутствовали предусмотренные ст. 66 (ч. 4) Конституции Российской Федерации федеральный закон и (или) договор, Конституционный Суд воздержался от определения конкретных условий взаимоотношений Тюменской области и входящих в ее состав автономных округов. В связи с этим Конституционный Суд Российской Федерации считает наиболее правильным в сложившейся ситуации урегулирование самими субъектами Российской Федерации имеющихся между ними разногласий, поскольку Конституция Российской Федерации отдает предпочтение именно этому основанному на равноправии способу, и для такого решения вопроса, по мнению Конституционного Суда, имеются все необходимые предпосылки\*(341).

5. Часть 5 комментируемой статьи предусматривает возможность изменения статуса субъекта Российской Федерации. Это может быть осуществлено по взаимному согласию Федерации и субъекта, что означает невозможность изменения статуса субъектом Федерации в одностороннем порядке. Процедуры изменения статуса субъекта Федерации будут установлены федеральным конституционным законом, принятие которого предусмотрено Конституцией.

Поскольку субъекты Российской Федерации "между собой равноправны" (см. комментарий к ст. 5) и этот принцип основ конституционного строя не может быть нарушен изменением статуса субъекта Российской Федерации, речь может идти о переходе субъекта Федерации из одного вида в другой согласно перечню, предусмотренному ч. 1 ст. 5 Конституции Российской Федерации. При таком изменении новый статус должен соответствовать основам конституционного строя и принципам федеративного устройства, закрепленным Конституцией. В соответствии с этим не могут повлечь за собой изменения статуса субъекта Российской Федерации: а) наименования субъекта Федерации; б) границ между субъектами в соответствии с ч. 3 ст. 67 Конституции Российской Федерации; в) полномочий в соответствии с ч. 2 и 3 ст. 78 Конституции; г) отношений между органами государственной власти автономного округа и органами государственной власти края (области), в состав которого он входит в соответствии с ч. 4 ст. 66 Конституции.

## Статья 67

1. Часть 1 комментируемой статьи определяет пространственные пределы действия суверенитета Российской Федерации, о котором говорится в ч. 1 ст. 4 Конституции, где речь идет о территории Российской Федерации как целостного государства, обладающего единым экономическим, политическим и правовым пространством. В рассматриваемой части



определяется состав государственной территории России, т.е. перечисляются принадлежащие ей пространства, в пределах которых государство осуществляет свой суверенитет.

Территория - неотъемлемый признак государственности, пространственный предел государственной власти. Конституция устанавливает, что суверенитет России распространяется на всю ее территорию. Государство распоряжается своей территорией. Территориальное верховенство - это полная и исключительная власть государства в пределах своей территории.

Территория Российской Федерации - исторически сложившееся государственное и территориальное единство Российской Федерации в пределах Государственной границы Российской Федерации, включающая в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними; целостность территории Российской Федерации - единство находящихся под суверенитетом Российской Федерации территории Российской Федерации, обязывающее иностранные государства воздерживаться от любых действий, несовместимых с целями и принципами устава Организации объединенных Наций против суверенитета Российской Федерации, политической независимости, в том числе от любых действий, представляющих собой применение силы или угрозу силой; принятие в состав Российской Федерации участка территории иностранного государства - процедура, предусматривающая изменение Государственной границы Российской Федерации в результате включения в состав Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации или изменение Государственной Границы Российской Федерации и территории субъекта Российской Федерации в результате включения в состав субъекта Российской Федерации участка территории иностранного государства\*(342).

Обращает на себя внимание нетрадиционный подход составителей Конституции к определению состава государственной территории Российской Федерации. В международном праве под государственной территорией традиционно понимаются различные пространства земной поверхности (сухопутной и водной), воздушное пространство, принадлежащие определенному государству, в пределах которой оно осуществляет свое территориальное верховенство. Такой подход нашел отражение и в ст. 1 Закона Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. "О Государственной границе Российской Федерации"\*(343), в соответствии с которой государственную территорию Российской Федерации образуют суша, вода, недра и воздушное пространство.

Нововведением Конституции следует считать включение в состав государственной территории Российской Федерации и территории ее субъектов, что, по-видимому, обусловливается федеративным устройством Российского государства.

Территория Российской Федерации одновременно является территорией ее субъектов.

Из текста ч. 1 ст. 67 следует, что каждый субъект Федерации имеет собственную территорию. Правовой статус территории субъектов помимо федеральной Конституции определяется также их конституциями и уставами. В большинстве конституций и уставов субъектов Федерации прямо отражено, что территория субъекта Федерации является частью территории Российской Федерации (см. комментарий к ст. 65, 66). Территория любого субъекта Федерации есть составная часть российской территории, непосредственно входящая в нее. Например, факт нахождения автономного округа в составе края или области не означает, что он входит в состав Федерации опосредованно\*(344). Территория автономного округа является составной частью территории Российской Федерации. К такому выводу пришел Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении по делу о проверке конституционности Закона Российской Федерации от 17 июня 1992 г. "О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации"\*(345).

Вхождение в состав Российской Федерации предопределяет и ограниченность полномочий ее субъекта в отношении его территории. На территории каждого субъекта Российская Федерация осуществляет дискреционные полномочия по предметам ведения, установленным в ст. 71 Конституции, а также полномочия по предметам, определенным в ст. 72 Конституции. И только за этими пределами субъекты Федерации осуществляют собственные полномочия. Полномочия субъектов Федерации в отношении управления собственной территорией сводятся преимущественно к сфере определения административно-территориального устройства\*(346).

Важной гарантией обладания собственной территорией являются положения конституций и уставов субъектов Федерации, согласно которым их территория не может быть изменена без согласия субъекта. Наряду с этим неприкосновенность территории субъектов Федерации обеспечивается положением о том, что всякое изменение территории подлежит согласованию с субъектами Федерации в соответствии с федеральным законом.

Тем не менее Российская Федерация вправе устанавливать определенные ограничения на использование субъектами Федерации своих территорий, в частности, согласно Перечню территорий Российской Федерации с регламентированным посещением для иностранных граждан\*(347), к таковым относятся некоторые территории Камчатской области, Приморского края, Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа, Оренбургской области, Нижегородской области, Мурманской области и Республики Карелия, Архангельской области и Коми, Свердловской области, Челябинской области, Ленинградской области, Московской области, Калининградской области, Волгоградской области, Астраханской области, Ямало-Ненецкого автономного округа.

Правовой статус границ субъекта Федерации отличается от статуса Государственной границы России.

Россия - одно из самых крупных государств мира. Его территория - 17,1 млн. кв. км, а протяженность границ составляет более 58 тыс. км, из них примерно 20 тыс. км - сухопутный участок и 38 тыс. км - морской. Сухопутная граница отделяет Россию от Азербайджана, Беларуси, Грузии, Казахстана, Китая, Кореи, Латвии, Литвы, Монголии, Норвегии, Украины, Финляндии, Эстонии. С Японией и США у России морская граница\*(348).

Следует различать сухопутную, водную и воздушную территорию государства.

Сухопутной территорией Российского государства является вся суша, находящаяся в пределах его границ.

Водная территория включает внутренние воды и территориальное море\*(349).

К внутренним водам относятся прибрежные морские воды, расположенные в сторону берега от исходных линий, принятых для отсчета ширины территориальных вод Российской Федерации; воды портов, заливов, бухт, губ, лиманов, берега которых полностью принадлежат России, если ширина проходов не превышает 24 морских миль. К этой же категории относятся воды заливов, бухт, лиманов, морских проливов, исторически принадлежащих России, а также воды рек, озер, иных водоемов, берега которых принадлежат России.

Федеральный закон от 31 июля 1998 г. "О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации"\*(350) относит к внутренним морским водам России воды морских портов, заливов, бухт, губ, лиманов, берега которых принадлежат Российской Федерации согласно перечню, установленному Правительством РФ, а также морские воды, расположенные в сторону берега от исходных линий, от которых отсчитывается ширина территориального моря. Во внутренних водах Российская Федерация в соответствии с международным правом вправе в полном объеме осуществлять свои суверенные права и регламентировать порядок любых видов деятельности\*(351).

Территориальные воды (море) - это прибрежные морские воды шириной до 12 морских миль, отсчитываемых от линии наибольшего отлива. В отдельных случаях иная ширина территориальных вод может устанавливаться международными договорами Российской Федерации, а при их отсутствии - в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права.

2. В соответствии с международным правом Россия не относит континентальный шельф и исключительную экономическую зону в состав государственной территории. И все же для определенных случаев эти морские пространства рассматриваются в качестве государственной территории, что, однако, не противоречит международному праву.

Права и обязанности Российской Федерации в отношении континентального шельфа и исключительной экономической зоны определяются Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г.\*(352), Федеральным законом от 30 ноября 1995 г. "О континентальном шельфе Российской Федерации"\*(353) (далее - Закон о шельфе), Федеральным законом от 17 декабря 1998 г. "Об исключительной экономической зоне Российской Федерации"\*(354).

Согласно перечисленным актам континентальный шельф в юридическом смысле включает в себя морское дно и недра подводных районов, находящиеся за пределами территориальных вод России на всем протяжении естественного продолжения его сухопутной территории до внешней границы подводной окраины материка. Внешняя граница континентального шельфа Российской Федерации находится на расстоянии 200 морских миль от исходной линии, от которой отсчитывается ширина территориального моря. Если подводная окраина простирается на расстояние более 200 морских миль, внешняя граница континентального шельфа России совпадает с внешней границей подводной окраины материка, определяемой в соответствии с

нормами международного права. Внутренней границей континентального шельфа является внешняя граница территориального моря.

Исключительная экономическая зона (ИЭЗ) определяется как морской район, находящийся за пределами территориального моря России и прилегающий к нему, с особым правовым режимом, установленным настоящим законом, международными договорами Российской Федерации и нормами международного права. Внутренней границей ИЭЗ является внешняя граница территориального моря, а внешняя - находится на расстоянии 200 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря.

Российская Федерация осуществляет суверенные права в целях разведки, разработки, добычи, сохранения и управления минеральными и живыми ресурсами. Исключительное право Российская Федерация осуществляет в отношении разрешения и регулирования проведения буровых работ для любых целей, сооружения и создания, эксплуатации и использования искусственных островов, установок и сооружений и осуществления над ними юрисдикции, касающейся таможенных, фискальных, санитарных и иммиграционных законов и правил. Кроме того, Россия распространяет свою юрисдикцию на морские научные исследования, а также на защиту и сохранение морской среды, прокладку и эксплуатацию подводных кабелей и трубопроводов. Особенностью Закона о шельфе является то, что эти права в отношении минеральных ресурсов являются еще и исключительными в том смысле, что, если Российская Федерация не производит разведку континентального шельфа или не разрабатывает его природные ресурсы, никто не может делать это без ее согласия.

В отношении исключительной морской экономической зоны прибрежное государство имеет такие же права, как и в отношении континентального шельфа, но они, кроме того, охватывают управление природными ресурсами, а также право экономической разведки и разработки указанной зоны. В исключительной экономической зоне в отличие от континентального шельфа не являются абсолютными права прибрежного государства на живые ресурсы. Так, если прибрежное государство не может само освоить допустимое количество ресурса, оно должно допустить другие государства к его остатку. Вместе с тем в исключительной зоне действуют принципы и нормы, относящиеся к режиму открытого моря (свобода судоходства, полетов, прокладки подводных кабелей и трубопроводов).

3. Часть 3 комментируемой статьи касается порядка изменения границ между субъектами Российской Федерации.

В связи с тем что территория Федерации охватывает территорию ее субъектов, устанавливается особая процедура согласования территориальных изменений. Границы между субъектами Федерации могут быть изменены лишь по их взаимному согласию, но с обязательным утверждением решения Советом Федерации.

## Статья 68

1. В части 1 комментируемой статьи закрепляется наличие в Российской Федерации государственного языка.

Языки народов Российской Федерации - национальное достояние. Они являются историко-культурным наследием и находятся под защитой государства.

Статья 68 определяет официальный статус русского языка как государственного, устанавливает соотношение государственных языков Федерации и ее субъектов, а также предусматривает сохранение и развитие языков всех этнических групп и народов, которые являются национальным достоянием российского государства, важным элементом культуры, основной формой проявления национального и личного самовыражения.

Россия объединяет многонациональный народ, в ее границах проживают лица свыше 170 национальностей.

Русский язык является основным средством межнационального общения народов России в соответствии со сложившимися историко-культурными традициями. В любом многонациональном государстве ни один народ не может находиться в духовной изоляции. Язык межнационального общения - эффективный инструмент консолидации общества, разрешения общих политических и экономических проблем, приобщения народов к достижениям мировой и отечественной науки, техники, культуры. Утвердившееся в нашей стране двуязычие и многоязычие не было навязано "сверху". Это объективная потребность совместного бытия народов федеративного государства.

Русский язык стал средством межнационального общения исторически, в силу фактического признания его таковым всеми многочисленными народами нашего обширного государства.

Государственным языком Российской Федерации является язык самой многочисленной этнической группы - русских, составляющих в России более 80% населения. Русским языком, как свидетельствуют данные переписи населения, свободно владеет и большинство представителей иных национальностей.

Государственный язык Российской Федерации является юридически обязательным языком. Он представляет собой важную коммуникационную основу целостности и единства России. На государственном языке Российской Федерации ведется работа во всех органах государственной власти и местного самоуправления, на нем представляются проекты федеральных законов и актов палат Федерального Собрания, публикуются федеральные правовые акты, он используется при подготовке и проведении выборов и референдумов в России, в судопроизводстве, в деятельности организаций, предприятий и учреждений, в официальном делопроизводстве, обучении, в географических наименованиях\*(355).

Установление русского языка в качестве государственного обязывает государство особо заботиться о его развитии и функционировании.

Закон РФ "О языках народов Российской Федерации" отнес данный вопрос к ведению высших органов государственной власти Российской Федерации (ст. 6). Им также предусмотрено, что русский язык найдет отражение в программах сохранения, изучения и развития языков народов России (ч. 1 ст. 7); он в обязательном порядке изучается в общеобразовательных учреждениях и образовательных учреждениях профессионального образования, причем в тех из них, которые имеют государственную аккредитацию, изучение русского языка как государственного регулируется государственными образовательными стандартами (ч. 2 ст. 10); граждане России, не владеющие русским языком, вправе выступать на заседаниях, совещаниях, собраниях в государственных органах, организациях, на предприятиях и в учреждениях на том языке, которым они владеют; в случае необходимости обеспечивается соответствующий перевод (ч. 2, 3 ст. 15).

2. В соответствии с ч. 2 ст. 68 республики Федерации вправе устанавливать свои государственные языки, что фиксируется в их конституциях. В органах государственной власти и местного самоуправления, в государственных учреждениях республик они употребляются наряду с государственным языком Российской Федерации.

Государственные языки республик - один из элементов конституционного статуса этих субъектов Российской Федерации, который определяется Конституцией РФ и конституцией республики (ст. 66, ч. 1 Конституции РФ) и вместе с тем обусловлен федеративным устройством Российской Федерации, основанном на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации (ст. 5, ч. 3 Конституции РФ).

В силу указанных принципов федеративного устройства и исходя из того, что Конституция Российской Федерации относит установление основ федеральной политики и федеральные программы в области культурного и национального развития Российской Федерации, в том числе основ государственной языковой политики и содействие развитию государственных языков республик, к ведению Российской Федерации (ст. 71, п. "б", "е"), федеральный законодатель вправе урегулировать принципиальные вопросы статуса государственных языков республик, затрагивающие интересы всей Российской Федерации и конституционные права и свободы граждан, а также определить общие принципы правового регулирования этих языков, к которым должны предъявляться особые требования по сравнению с иными языками, не имеющими статус государственных.

Как указал Конституционный Суд РФ в постановлении\*(356), должны быть нормативно закреплены надлежащие предпосылки для признания языка в качестве государственного и вытекающих из такого признака правовых последствий и исключены произвольная трактовка языков в качестве государственных, чрезмерные языковые требования.

В целях обеспечения функционирования русского языка в качестве государственного языка Российской Федерации, употребления его в органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях на всей ее территории предусмотрено его изучение в общеобразовательных учреждениях и образовательных учреждениях профессионального образования, которое в имеющих государственную аккредитацию

образовательных учреждениях, за исключением дошкольных образовательных учреждений, регулируется государственными образовательными стандартами; при этом преподавание государственных и иных языков в республиках осуществляется в соответствии с их законодательством.

В конституциях республик гарантируется право каждого на пользование родным языком, свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества.

Субъекты Российской Федерации не могут ограничивать права граждан в области образования, закрепленные Конституцией РФ и федеральным законодательством, в том числе права, связанные с изучением и преподаванием русского языка как общероссийского государственного языка на всей территории Российской Федерации. Изучение второго языка должно осуществляться в соответствии с установленными законодательством Российской Федерации федеральными государственными образовательными стандартами и не препятствовать прохождению итоговой аттестации, выдаче документа о получении основного общего образования и получению образования более высокого уровня.

В Российской Федерации алфавиты государственного языка Российской Федерации и государственных языков республик строятся на графической основе кириллицы\*(357).

Использование (употребление) языка в качестве государственного в различных сферах государственной деятельности и в официальных отношениях предполагает его существование не только в словесной (устной), но и в письменной форме. Поэтому обязательным и важным компонентом правового статуса государственного языка является графическая основа его алфавита, т.е. системы знаков, употребляемых в письменности.

Установление той или иной графической основы алфавита государственного языка (кириллицы, латиницы или другой), как свидетельствует исторический опыт, обуславливается не только и не столько особенностями фонетики языка, сколько происходящими в обществе переменами социально-культурного и национально-исторического характера, а также интересами государства на разных этапах его развития, в том числе в сфере международных отношений. Следовательно, смена графической основы алфавита государственного языка должна осуществляться с учетом исторических и политических факторов, национальных и культурных традиций, быть научно обоснованной и отвечать общественным ожиданиям, что, в конечном счете, требует проявления суверенной воли государства.

Установив единую графическую основу алфавитов государственного языка Российской Федерации и государственных языков республик, федеральный законодатель прежде всего констатировал и легитимировал исторически сложившиеся в Российской Федерации реалии - существование и развитие языков народов России, получивших статус государственного языка, на графической основе кириллицы.

Вместе с тем федеральный законодатель не исключил возможности изменения графической основы алфавитов государственных языков республик, употреблявшейся ими на момент принятия Конституции РФ, если изменение преследует конституционно значимые цели, отвечает историко-культурным, социальным и политическим реалиям, не ограничивает конституционных прав и свобод граждан, в том числе проживающих за пределами республики, для которых данный язык является родным.

В большинстве республик наряду с русским языком официальным также признается язык титульной нации или несколько языков, перечисленных в конституции: в Республике Адыгея - адыгейский; в Республике Алтай - алтайский; в Республике Башкортостан - башкирский; в Республике Бурятия - бурятский; в Республике Дагестан - языки народов Дагестана; в Республике Ингушетия - ингушский; в Кабардино-Балкарской Республике - кабардинский и балкарский; в Республике Калмыкия - калмыцкий; в Карачаево-Черкесской Республике - абазинский, карачаевский, ногайский и черкесский, при этом языком межнационального общения является русский язык; в Республике Коми - коми; в Республике Марий Эл - марийский (горный, луговой); в Республике Мордовия - мордовский (мокшанский, эрзянский); в Республике Саха (Якутия) - язык саха; в Республике Северная Осетия - Алания - осетинский (иронский и дигорский диалекты); в Республике Татарстан - татарский; в Республике Тыва - тувинский; в Удмуртской Республике - удмуртский; в Республике Хакасия - хакасский; в Чеченской Республике - чеченский; в Чувашской Республике - чувашский.

3. Языковая государственная политика в Российской Федерации направлена на гарантирование всем ее народам права на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития, что соответствует требованиям международных стандартов\*(358).

Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств\*(359) предусматривает, что ее участники будут обеспечивать развитие языков национальных меньшинств, защищать их представителей от дискриминации по языковому признаку, создавать условия для использования данных языков в частной и публичной жизни, способствовать изучению языков национальных меньшинств и получать на них образование. Более развернутые меры в указанном отношении содержит Европейская хартия о региональных языках и языках меньшинств\*(360).

В Декларации о государственном суверенитете РСФСР\*(361) и Декларации о языках народов России\*(362) провозглашены принципы обеспечения представителям наций и народностей, проживающим за пределами своих национально-государственных образований или не имеющим их на территории России, их законных этнических и культурных прав, особой заботы и внимания государства к языкам малочисленных народов. Если не принять меры к сохранению таких языков, они скоро могут исчезнуть бесследно.

Закон РФ "О языках народов Российской Федерации" объявляет языки народов России национальным достоянием; гарантируются равные их права и средства защиты языков (социальные, экономические, юридические); предусматривается финансирование соответствующих государственных программ, возможность создавать письменность на родном языке, проводить исследования всех языков народов России, организовывать воспитание и обучение на родном языке независимо от численности представителей этнических групп и в соответствии с их потребностями; признается допустимым в местах компактного проживания иноязычного населения использование наряду с государственными языками в официальных сферах общения (делопроизводстве органов государственной власти и местного самоуправления, на предприятиях, в учреждениях, топонимике) языка данного населения.

Федеральный закон от 13 января 1996 г. N 12-ФЗ "Об образовании"\*(363) устанавливает, что язык (языки), на котором ведутся обучение и воспитание в общеобразовательном учреждении, определяется учредителем (учредителями) и (или) уставом образовательного учреждения; государство оказывает содействие в подготовке специалистов для осуществления образовательного процесса на языках народов России, не имеющих своей государственности (ч. 3, 7 ст. 6).

Основы законодательства Российской Федерации о культуре от 9 октября 1992 г.\*(364) закрепляют права национальных культурных центров, национальных обществ и землячеств организовывать библиотеки, кружки и студии по изучению национального языка (ст. 21).

## Статья 69

Рассматриваемая норма - новелла в Конституции. Ее появление согласуется с конституционной характеристикой российского государства как демократического, федеративного, правового и социального, в котором человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Включение же данной нормы в главу Конституции "Федеративное устройство" подчеркивает, что вопросы, связанные с указанными народами, составляют важный элемент национальной и региональной политики России.

Национальное меньшинство отличается от национальности, давшей имя государству или национально-государственному образованию, на территории которого проживает это меньшинство, национальными, языковыми и другими признаками.

Полиэтничность российского общества уникальна. Его своеобразие заключается не только в наличии более 140 наций, национальностей, но и в большой "амплитуде" их социально-экономического развития, необычайно сложном расселении этносов и этногрупп.

Коренные малочисленные народы можно рассматривать в качестве разновидности национальных меньшинств. Они, как и любые из этих меньшинств, численно значительно уступают иным группам населения, не доминируют в обществе, имеют отличия в культуре, языке, религии, обычаях и стремятся к сохранению своей самобытности. Однако выделяющая их особенность состоит в образе жизни и культуре, для которых характерна неразрывная связь с землей и занятие традиционными промыслами - оленеводством, рыболовством, охотой, сбором дикоросов. Это, в свою очередь, обуславливает специфику притязаний и правового положения коренных малочисленных народов.

В отличие от иных национальных меньшинств, коренные малочисленные народы не имеют государственных образований за пределами Российской Федерации или не имеют их вообще;

издревле проживают на территориях своих предков в инонациональной среде, но сохраняют самобытность языка, культуры, хозяйственной деятельности и в целом образа жизни, несущего на себе отпечаток природных условий и исторического пути развития.

Комментируемая статья определяет основы отношений государства с коренными малочисленными народами - народами, проживающими на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющими традиционные образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитываемыми в России менее 50 тыс. чел. и осознающими себя самостоятельными этническими общностями. Количественный рубеж в 50 тыс. чел. является наиболее целесообразным. Он относительно стабилен, и народы, насчитываемые менее 50 тыс. чел., не смогут его преодолеть в результате естественного воспроизводства в течение длительного времени. Самые крупные из этих народов в настоящее время не достигли и 35 тыс. человек.

Таким образом, коренной малочисленный народ должен соответствовать следующим критериям:

- 1) осознавать себя национальным меньшинством, т.е. самоидентифицироваться в качестве таковой;
- 2) характеризоваться историческим единством;
- 3) обладать самобытной культурой, т.е. ярко выраженными культурными характеристиками;
- 4) иметь общий родной язык, т.е. культурно-лингвистическое единство;
- 5) иметь специфическую среду обитания, национальные промыслы, т.е. особое экономическое пространство;
- 6) характеризоваться социально-психологической общностью, т.е. способностью к проявлению общей воли во взаимодействии с институтами власти и другими этническими группами, стремлением к учреждению собственных национальных институтов власти;
- 7) иметь численность населения менее 50 тыс. человек.

Этот статус обретается не автоматически при наличии названных признаков, а только после включения соответствующего народа по представлению органа государственной власти субъекта Федерации, на территории которого он проживает, в Единый перечень коренных малочисленных народов, утвержденный Правительством РФ\*(365), принятый во исполнение Федерального закона от 30 апреля 1999 г. N 83-ФЗ "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации"\*(366).

В него вошли 45 коренных малочисленных народов Российской Федерации: в Корякском автономном округе (алеуты, алыторцы, ительмены, камчадалы, коряки, чукчи, эскимосы, эвены), Хабаровском крае (неги-дальцы, орочи, удэгейцы, ульчи, нанайцы, нивхи, эвенки, эвены), Красноярском крае (долганы, кеты, нганасаны, селькупы чулымцы эвенки) проживает большинство народностей.

Комментируемая статья закрепляет наиболее существенные элементы статуса коренных малочисленных народов. Из нее следует, что эти этнические общности официально выделяются в специальную группу в составе многонационального народа России, именуемую "коренные малочисленные народы"; признается их своеобразие, право на традиционный образ жизни, а также необходимость особого государственно-правового регулирования; допускается наличие специфических прав (статуса) данных народов, в том числе быть субъектом права; государство берет на себя постоянную обязанность гарантировать их права; в решении указанного вопроса Российская Федерация ориентируется на общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры России, намерена руководствоваться ими при принятии необходимых законов и в правоприменительной практике; коренные малочисленные народы и их объединения вправе требовать от органов государственной власти и местного самоуправления действий, соответствующих международно-правовым нормам.

Малочисленные этносы находятся как бы в трех ипостасях: они и народы, и национальные меньшинства, и особые этнические общности. Сообразно с этим на них распространяются три группы международно-правовых норм, содержащих разные по своему юридическому значению положения (гарантии).

Российская Федерация, регулируя правовой статус коренных малочисленных народов, обязалась исходить из принципов и норм, содержащихся в международном праве, и заключенных ею международных договоров. В основе международно-правовых актов, регулирующих права

народов, лежат распространяющиеся и на коренные малочисленные народы принципы равноправия и самоопределения народов, право каждого человека обладать всеми правами и свободами без какого бы то ни было различия, как-то: в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения.

Отечественное законодательство о статусе и защите прав национальных меньшинств базируется на международных нормах, соглашениях в рамках СНГ и межгосударственных договорах России о правах человека и защите прав национальных меньшинств. Это Всеобщая декларация прав человека (1948 г.), признанная мировым сообществом эталоном демократизма; Международный пакт о гражданских и политических правах (1966 г.); Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966 г.); Конвенция о предупреждении преступлений геноцида и наказании за него (1948 г.); Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1965 г.); Международная конвенция о пресечении преступлений апартеида и наказании за него (1973 г.); Рамочная конвенция Совета Европы о защите национальных меньшинств (1995 г.).

Такой подход типичен для государств, где проживают подобные этнические общности (Канада, Норвегия, Финляндия, Дания), и отвечает требованиям Конвенции N 169 "О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах", принятой Генеральной конференцией Международной организации труда 26 июня 1989 г.\*(367) Обращая внимание на то, что эти народы беспрепятственно и без дискриминации пользуются правами человека и основными свободами, Конвенция содержит положения о специальных мерах охраны лиц, принадлежащих к коренным народам, с целью смягчения переживаемых ими трудностей. Декларируется право указанных народов выбирать собственные приоритеты развития, а также право на традиционно занимаемые земли, пользование и управление природными ресурсами, находящимися на этих землях, получение компенсации за убытки и ущерб, наносимый в связи с использованием данных земель. Правительствам предлагается выработать специальные меры, защищающие права и интересы коренных народов в области найма и условий занятости, профессиональной подготовки, кустарных промыслов и сельских ремесел, социального обеспечения и здравоохранения, образования и средств общения, судебной-правовой защиты, где будут приниматься во внимание обычаи названных народов и особенности их экономического, социального и культурного положения. Подчеркивается, что при определении характера и масштаба мер, которые следует предпринимать в целях применения Конвенции, проявляется гибкость с учетом условий, характерных для каждой страны.

Детально определенные стороны жизни таких народов регламентируют Конвенция 1992 г. о биологическом разнообразии\*(368), которая признает большую и традиционную зависимость коренного населения от биологических ресурсов и роль их знаний и практики для сохранения биологического разнообразия, а также Конвенция 1946 г. по регулированию китобойного промысла\*(369), предусматривающая добычу китов для нужд аборигенов (в России это затрагивает интересы чукчей).

## Статья 70

1. Государственные флаг, герб и гимн Российской Федерации представляют собой официальные символы как внешние, не имеющие аналогов, отличительные атрибуты государственного суверенитета. Им присущи стабильность, юридическая определенность описания (формы) и обязательность использования в строго оговоренных законом случаях.

Государственный флаг, герб и гимн Российской Федерации - ее официальные символы, заключающие в себе ценности, на которые данное государство ориентируется.

Россия начала возрождение государственного суверенитета с деполитизации государственных символов. Указом Президиума Российской Федерации "О дне Государственного флага Российской Федерации" был восстановлен исторический российский трехцветный Государственный флаг. Ныне 22 августа отмечается как день Государственного флага России.

Сегодня каждый из государственных символов установлен своим федеральным конституционным законом.

Закон "О государственном флаге Российской Федерации"\*(370) производит описание и порядок официального использования Государственного флага РФ.



Государственный флаг РФ 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 поднят постоянно на зданиях Администрации Президента РФ, в залах заседаний Совета Федерации Федерального Собрания РФ, Государственной Думы Федерального Собрания РФ, Правительства РФ и на других официальных зданиях.

Изображение Государственного флага наносится на российские воздушные суда, космические аппараты, корабли, катера и суда пограничной службы, а также в качестве знака государственной принадлежности скоростных судов. Данное изображение может быть использовано как элемент или геральдическая основа государственных наград Российской Федерации, а также геральдических знаков - эмблем и флагов федеральных органов исполнительной власти.

Государственный флаг получает особую защиту. В соответствии с Федеральным конституционным законом от 25 декабря 2000 г. N 1-ФКЗ "О Государственном флаге Российской Федерации" флаги субъектов Федерации, муниципальных образований и иных субъектов не могут быть идентичны этому флагу; не разрешено его использовать в качестве геральдической основы для флагов субъектов Федерации и в других случаях; он должен всегда находиться с левой стороны от флага субъекта Федерации или в центре (левее центра) - при поднятии нескольких флагов; недопустимо, чтобы иные флаги были большего размера или поднимались выше, чем Государственный флаг России. Специальный контроль над использованием Государственного флага осуществляет Геральдический совет при Президенте РФ\*(371).

Надругательство над Государственным флагом квалифицируется как уголовное преступление (ст. 329 Уголовного кодекса РФ).

Государственный герб Российской Федерации - это официальная государственная эмблема и символ страны.

Статус Государственного герба РФ определяется Федеральным конституционным законом от 25 декабря 2000 г. N 2-ФКЗ "О Государственном гербе Российской Федерации"\*(372).

Государственный герб Российской Федерации представляет собой изображение золотого двуглавого орла, помещенного на красном геральдическом щите, над орлом - три исторические короны Петра Великого (над головами - две меньшего и над ними - одна большего размера); в лапах орла - скипетр и держава; на груди орла на красном щите - всадник, поражающий копьем дракона. Этот геральдический образ символизирует единство Запада и Востока, западной и восточной культур. Корона, скипетр и держава - символ государства и государственной власти. Всадник, поражающий копьем дракона, отражает идею борьбы добра со злом, света с тьмой. Таким образом, Государственный герб РФ восходит к традиционным российским государственным символам, несет в себе идею стабильности государства и тех непреходящих ценностей, которые составляют его основу.

Государственный герб Российской Федерации воспроизводится на бланках и печатях Президента России, палат Федерального Собрания, Правительства, Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда, Уполномоченного по правам человека, Центрального банка РФ, на бланках и печатях органов федеральной государственной власти, дипломатических представительств, консульских учреждений и иных официальных представительств Российской Федерации за границей, а также на бланках и печатях всех иных органов государства. Он воспроизводится на документах, удостоверяющих личность российского гражданина, а также на иных документах государственного образца, выдаваемых федеральными органами государственной власти.

Порядок изготовления, использования, хранения и уничтожения бланков, печатей и иных носителей изображения Государственного герба устанавливается Правительством РФ\*(373).

Государственный герб изображается на штандарте (флаге) Президента РФ, на знаменах и флагах Вооруженных Сил РФ, боевых знаменах воинских частей, знаменах внутренних войск Министерства внутренних дел, пограничных войск, на пограничных знаках (основных пограничных столбах) и в пунктах пропуска через Государственную границу РФ, на знаках различия военнослужащих, рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, а также иных государственных служащих, на форменной одежде дипломатического персонала Министерства иностранных дел России.

Государственный герб может изображаться на орденах, медалях Российской Федерации и ее денежных знаках. Иные случаи официального воспроизведения Государственного герба устанавливаются Президентом России.

Государственный герб помещается на фасадах зданий федеральных органов государственной власти, в рабочих кабинетах руководителей этих органов, а также руководителей органов государственной власти субъектов Федерации, глав муниципальных образований, глав дипломатических представительств, консульских учреждений и иных представительств России за рубежом; военных кораблях 1-го и 2-го рангов.

Государственный герб может помещаться на денежных знаках, государственных наградах Российской Федерации и документах к ним, знаках отличия за окончание высших государственных образовательных учреждений профессионального образования.

2. Часть 2 комментируемой статьи касается одного из важнейших элементов государственности Российской Федерации - ее столицы.

Столица Российской Федерации - место нахождения федеральных органов государственной власти Российской Федерации, представительств республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, г. Санкт-Петербурга, а также дипломатических представительств иностранных государств в Российской Федерации. Под статусом столицы Российской Федерации понимается правовое положение г. Москвы, обусловленное установленными Законом особенностями прав и обязанностей федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти г. Москвы в связи с осуществлением г. Москвой функций столицы Российской Федерации. Федеральные органы государственной власти Российской Федерации по соглашению с органами государственной власти г. Москвы могут передавать этим органам осуществление части своих полномочий. Органы государственной власти г. Москвы по соглашению с федеральными органами государственной власти Российской Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий. Не урегулированные Законом РФ от 15 апреля 1993 г. N 4802-1 (ред. от 26 июня 2007 г.) "О статусе столицы Российской Федерации"\*(374) отношения между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти г. Москвы, возникающие в связи с осуществлением г. Москвой функций столицы Российской Федерации, регулируются договорами, заключаемыми между указанными органами\*(375).

Закон допускает регулирование не охваченных им отношений между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти Москвы, возникающих в связи с функциями столицы Российского государства, договорами, заключенными между указанными органами. Устав г. Москвы\*(376) в гл. 12 конкретизирует определенные Законом столичные функции. В нем закрепляются полномочия городских органов государственной власти, порядок компенсации затрат города в связи с осуществлением им функций столицы России, правила подготовки и реализации целевых федеральных программ развития столицы, допустимость принятия особых мер обеспечения безопасности и общественного порядка.

## Статья 71

Комментируемая статья посвящена предметам исключительного ведения Российской Федерации. Ее содержание следует рассматривать в тесной связи с положениями ст. 72, 73 и 76 Конституции РФ, поскольку речь идет о разграничении предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами.

Российская Федерация, как форма политико-территориального и (или) национально-государственного устройства, является прежде всего демократическим способом объединения многонационального народа России в единое целое. Федерализм призван обеспечивать и сохранить исторически сложившееся государственное единство, территориальную целостность государства; интегрировать его территориальные сообщества, учитывать и сочетать многообразные интересы государства и особенности его частей, способствовать их самоорганизации и саморегулированию, противодействовать различным формам обособления (регионального, этнического и иного свойства)\*(377).

Статья 71 дает ответ на вопрос, что находится в ведении Российской Федерации, какой федеральный орган государственной власти несет нагрузку перечисленных предметов ведения и кого наделять компетенцией в отношении этих предметов - дело самих федеральных органов. При этом необходимо учесть, что только федеральные органы государственной власти,

перечисленные в ст. 11 Конституции, могут обладать полномочиями по предметам ведения, определенным в комментируемой статье. Вместе с тем наличие в Конституции возможности взаимно передавать осуществление полномочий позволяет говорить лишь о передаче полномочий в отношении предметов ведения, а не об изъятии этих предметов из ведения Российской Федерации.

К ведению Российской Федерации отнесено лишь то, что необходимо и вместе с тем достаточно для установления и защиты суверенитета и верховенства Российской Федерации, распространяемого на всю ее территорию, и для защиты прав и свобод каждого человека, в какой бы части страны он ни проживал и где бы ни находился. При этом в статье не очерчены формы ведения этих предметов, поскольку это осуществляется в других статьях Конституции, путем нормативного регулирования, общего руководства, координации, распорядительства, контроля и надзора и т.п.\*(378)

Содержащийся в ст. 71 Конституции перечень является исчерпывающим. Он охватывает семь основных групп предметов ведения\*(379):

1) защита Конституции и ее конституционных основ (п. "а", "б", "г", "н") и федеральных законов, а также контроль над их соблюдением; определение порядка формирования государственных органов (п. "г", "т");

2) признание человека высшей ценностью нашего общества (п. "в");

3) установление правовых основ единого общенационального рынка, в частности финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия и многое другое (п. "ж", "з");

4) вопросы собственности и управления (п. "д", "и");

5) установление основ федеральной политики и федеральной программы в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития России (п. "е", "р", "с");

6) полномочия, связанные с оборонной и внешней политикой нашего федеративного государства (п. "к", "л", "м");

7) отрасли законодательства, которые обеспечивают равенство всех граждан независимо от места их проживания и национального происхождения; коллизионное право (п. "о", "п").

Рассмотрим эти предметы ведения согласно перечню в ст. 71 Конституции РФ.

Российская Федерация принимает свою Конституцию, которая устанавливает основы конституционного строя государства, характер взаимоотношений между человеком, гражданином, обществом и государством, форму государственного устройства России и характер ее взаимоотношений с другими суверенными государствами. И это естественно, поскольку, принятая всенародным голосованием, Конституция является актом высшего непосредственного выражения власти многонационального русского народа. С ее принятием получают юридическое закрепление все принципиальные институты государства и общества. При этом установление порядка внесения, рассмотрения и принятия предложений о поправках и (или) пересмотре Конституции, процедура, субъекты, условия принятия Конституции и ее изменения - предмет исключительного ведения Федерации, регулирование которого осуществляется ввиду его особой важности самой Конституцией\*(380).

Конституционно-правовой статус Российской Федерации характеризуется наличием единой федеральной правовой системы, важнейшим компонентом которой являются федеральные нормативные правовые акты. Сердцевину этих актов вместе с Конституцией РФ составляют ее законы - федеральные конституционные и федеральные. Верховенство Конституции и этих законов обеспечивает единство федеральной правовой системы, взаимосвязь и взаимодействие всех нормативных правовых актов, действующих на территории Российской Федерации.

Включение в п. "а" комментируемой статьи формулы о принятии и изменении не только Конституции, но и федеральных законов вполне логично. Принимая Конституцию и федеральные законы, Российская Федерация не может не проверять, как соблюдаются эти акты, как обеспечивается их верховенство на всей территории Федерации. Именно поэтому такой контроль является важной частью ее компетенции. Никакой субъект Федерации, никакие другие органы, кроме предусмотренных Конституцией, не вправе брать на себя данный предмет ведения Федерации. В этом проявляется одно из свойств государственного суверенитета России, согласно которому Конституция и федеральные законы имеют верховенство на всей ее территории.

Отнесение к исключительному ведению Федерации принятия и изменения федеральных законов обусловлено их ролью и значением, местом в федеральной правовой системе. Именно федеральные законы, как и Конституция, обладают верховенством и наибольшей юридической силой по отношению к иным нормативным актам. Это связано прежде всего с местом закона в системе правовых актов, а также с ролью и местом той ветви власти, которая вправе принимать законы, с установлением особого порядка их принятия и регламентацией законотворческой процедуры.

Конституционное закрепление федеративного устройства служит подтверждением одной из главных характеристик Российского государства - его федеративной природы. Федерализм выступает как форма государственной организации, обеспечивающая равноправие всех ее составных частей - субъектов, и самоопределение народов Российской Федерации. Он призван служить средством интеграции территориальных сообществ и проживающих в них народов в единое целое, сохранения государственного единства и территориальной целостности России.

Федеративное устройство - понятие чрезвычайно широкое. Оно охватывает большой круг вопросов, часть из которых, несомненно, не может решаться исключительно Федерацией. Например, изменение статуса субъекта Федерации производится по взаимному согласию Российской Федерации и ее субъекта. Однако, относя федеративное устройство к исключительному ведению Российской Федерации, Конституция имеет в виду то обстоятельство, что, во-первых, все основные вопросы федеративного устройства России могут решаться только на федеральном уровне; во-вторых, порядок решения тех вопросов федеративного устройства, которые решаются Федерацией совместно с ее субъектами или даже субъектами Федерации самостоятельно, также определяется Федерацией. Вместе с тем Конституция допускает развитие регулируемых ею конституционно-федеративных отношений, что может быть реализовано путем внесения поправок в гл. 3 "Федеративное устройство", а также принятия соответствующих федеральных законов. В частности, таковым является Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. N 6-ФКЗ "О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации"\*(381).

Указанные в п. "в" комментируемой статьи предметы ведения связаны с одной из основ конституционного строя (ст. 2 Конституции). В комментируемом пункте записано исключительное полномочие Федерации регулировать права и свободы человека и гражданина, а также права национальных меньшинств. Защита же этих прав, согласно п. "б" ст. 72 Конституции, является одновременно и сферой совместного ведения. Понятие "регулирование" в данном случае означает, что дело Федерации - определение перечня прав и свобод, их конституционно-правовое закрепление, установление конституционных и иных гарантий, механизмов и процедур их реализации, ответственности за их нарушение. Защита прав и свобод является самостоятельным правовым институтом, регламентирующим совокупность способов и средств их обеспечения и защиты, присущих конкретной отрасли права (например, защита гражданских прав, предусмотренных в Гражданском кодексе РФ).

К ведению Федерации относится установление системы, порядка организации и формирование федеральных органов всех трех ветвей власти. Данный предмет ведения получил официальное толкование в Постановлении Конституционного Суда от 27 января 1999 г., в котором понятие "система федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти" сформулировано как единство взаимосвязанных федеральных органов, принадлежащих к различным ветвям государственной власти. Посредством такого единства обеспечивается баланс этих властей, их взаимное ограничение и уравнивание. Конституция непосредственно предусматривает те федеральные органы, которые входят в эту единую систему и осуществляют государственную власть: Президент, Федеральное Собрание, Правительство, суды Российской Федерации - Конституционный, Верховный и Высший Арбитражный. В ней устанавливаются также статус и основы компетенции каждого из этих органов, определяются их взаимоотношения друг с другом, взаимодействие в системе разделения властей, виды издаваемых ими актов, порядок их избрания, назначения, а также наиболее значимые процедуры их деятельности (гл. 4-7 Конституции). Изменение системы предусмотренных Конституцией федеральных органов возможно только путем изменения самой Конституции. Полномочия, порядок образования, организации и деятельности, структура федеральных органов, относящихся к той или иной ветви государственной власти, конкретизируются в ряде федеральных конституционных и федеральных законов.

Российская Федерация определяет порядок организации и деятельности федеральных органов государственной власти (см. комментарии к ст. 81-93, 95-109, 110-117, 118-128) и осуществляет их формирование.

В системе, структуре и процедурах деятельности органов законодательной, исполнительной и судебной власти отражена федеративная природа России. Так, в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Федерации.

В ведении Российской Федерации находится федеральная государственная собственность и управление ею. Это означает, что Российская Федерация как публично-правовое образование выступает субъектом права федеральной государственной собственности и управляет ею через систему федеральных органов государственной власти. Соответствующие органы выступают от имени Федерации в имущественном обороте и в пределах своих полномочий призваны осуществлять возложенные на них правомочия собственника.

Федеральная собственность является необходимой материальной основой выполнения федеративным государством своих функций. Отнесение видов имущества к федеральной государственной собственности и установление ее пообъектного состава - предмет конституционного, законодательного и иного правового регулирования. Ряд видов объектов собственности (а не только сфер общественных отношений) названы в Конституции как предметы исключительного ведения Российской Федерации: средства федерального бюджета и федеральных фондов, федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы, федеральный транспорт, оборонное производство, производство ядовитых веществ и наркотических средств и др. Другие виды объектов федеральной собственности, имеющие назначением реализацию исключительных полномочий Федерации, вопросов совместного ведения Федерации и ее субъектов, определяются федеральными законами, принимаемыми в порядке ст. 71 и 72 Конституции РФ.

В соответствии с Конституцией (п. "о" ст. 71) основополагающее регулирование института федеральной собственности содержится в Гражданском кодексе РФ. Согласно ст. 214 ГК РФ, к государственной собственности относится земля и другие природные ресурсы, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц либо муниципальных образований. Отнесение государственного имущества к федеральной государственной собственности должно устанавливаться федеральным законом.

Конституция РФ, относя к компетенции Федерации федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы, тем самым отвергает существовавшую прежде бюджетную систему, при которой основные показатели бюджета нижестоящего уровня включались в бюджет вышестоящего уровня, что ограничивало возможности субъектов Федерации. Вместе с тем Конституция отвергла и предлагавшуюся в свое время систему государственных налогов и сборов, которая предусматривала их сосредоточение в руках субъектов Федерации с последующим отчислением определенной части этих средств в пользу Федерации, что поставило бы Федерацию в финансовую зависимость от ее субъектов.

Бюджетная, финансовая, налоговая, денежно-кредитная, ценовая и валютная политика Российской Федерации представляет собой взаимосвязанный комплекс отношений, которые регулируются и проводятся согласованно друг с другом, требуют взаимодействия всех их участников. Ключевую роль в этом комплексе ведения играет федеральный бюджет - ежегодно разрабатываемый и утверждаемый в форме федерального закона финансовый план на предстоящий календарный год, определяющий образование и расходование фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства. Важными функциями федерального бюджета являются: определение и уточнение основных направлений и приоритетов бюджетной политики на очередной год, аккумулирование сведений о доходах государства, классификация его расходов и др.

Составной частью федерального бюджета является бюджет развития России, формируемый в составе капитальных расходов федерального бюджета и используемый для кредитования, инвестирования и гарантийного обеспечения инвестиционных проектов в установленном законом порядке. Правовые и организационные основы Бюджета развития определены Федеральным законом от 26 ноября 1998 г.\*(382)

Обеспечение исполнения федерального бюджета, корректировка его показателей, перераспределение средств, другие меры текущего ведения, обслуживания и осуществления контроля - функции как законодательной (в лице обеих палат Федерального Собрания, его комитетов, а также Счетной палаты), так и исполнительной власти (в лице Президента и Правительства РФ, Министерства финансов, Министерства по налогам и сборам и других федеральных финансово-экономических и специализированных ведомств).

Упоминание в комментируемом пункте федеральных налогов и сборов отражает единство и взаимосвязь бюджетно-налоговой политики Российской Федерации. К ним отнесены те налоги и

сборы, которые оказывают наиболее существенное регулирующее воздействие на экономику (на добавленную стоимость, на прибыль или доход) и внешнеэкономическую деятельность (таможенные пошлины), имеют неравномерно размещенную налоговую базу (акцизы). Становление рыночных отношений обусловило необходимость разработки и проведения налоговой политики, основанной на справедливом и соразмерном налогообложении, стимулировании производства и труда, рациональном распределении налоговых доходов государства в пользу человека, ужесточении через налоговое бремя контроля за отдельными видами деятельности.

Федеральные фонды регионального развития представляют собой специально формируемые Федерацией целевые средства, предназначенные для финансирования регионов, федеральных программ (например, программы ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС, ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, завоза продукции на Крайний Север). Эти фонды служат важным инструментом бюджетного регулирования по разделу "Финансовая помощь бюджетам других уровней функциональной классификации расходов федерального бюджета". Упоминание их в комментируемом пункте имеет целью возложить на федеральный центр заботу и обязанность по оказанию финансовой поддержки субъектам Федерации путем создания фондов и выделения из них дотаций на: выравнивание уровня бюджетной обеспеченности, субсидий на закупку и завоз товаров и топлива в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности; компенсацию тарифов на электроэнергию; финансовое обеспечение реализации федеральных законов (о ветеранах, инвалидах и др.); поддержку дорожного хозяйства и финансирование утвержденных программ поддержки и развития конкретных регионов. В специальном приложении к закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год предусматриваются суммы ассигнования этих фондов и их распределение по конкретным регионам и программам (целевым, региональным и др.). Правительству РФ поручается направить эти средства на указанные цели, выделять субвенции субъектам Федерации, отдельным административно-территориальным единицам (закрытым городам, конкретным местностям, городам-наукоградом).

Перечисленные в пункте "и" комментируемой статьи отрасли и объекты (системы, виды деятельности и имущества) жизненно важны для любого государства, тем более для федеративного, и в силу этого отнесены к ведению Федерации.

Федеральные энергетические системы представляют собой единый хозяйственный комплекс, включающий в себя, прежде всего, различные электрические станции. Formой его объединения до марта 2008 г. (момента реорганизации) являлось Российское акционерное общество энергетики и электрификации "Единая энергетическая система России" ("РАО ЕЭС").

Реорганизация ОАО РАО "ЕЭС России" стало логичным завершением реформирования электроэнергетики и создания новой монополизированной структуры отрасли. В условиях развития конкурентных отношений между новыми самостоятельными участниками рынка электроэнергии ОАО РАО "ЕЭС России" прекратило свою деятельность в качестве государственной монополии.

Ядерная энергетика и расщепляющиеся материалы как предмет ведения Федерации представляют собой единый комплекс предприятий и организаций, связанных с ядерными материалами и производством атомной энергии, развитием атомной науки и техники в мирных и оборонных целях. В силу особого режима соответствующей деятельности, включая обеспечение безопасного использования атомной энергии, необходим федеральный уровень ее законодательного регулирования. Российская Федерация является членом Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЕ), руководствуется нормами международного права по обеспечению безопасного использования атомной энергии, перераспределению ядерных материалов. Все ядерные материалы и радиоактивные отходы, имеющие оборонное значение, ядерные установки, радиационные источники находятся в федеральной собственности. Государственное управление в данной области возложено на Министерство энергетики РФ, Федеральный надзор России по ядерной и радиационной безопасности, другие уполномоченные федеральные органы исполнительной власти.

Федеральные транспорт, пути сообщения составляют основу транспортной системы страны и включают железнодорожный, воздушный, морской, речной, трубопроводный транспорт и федеральные автомобильные дороги. Предметом государственного регулирования в этой области выступают отношения с пассажирами, отправителями и получателями грузов и багажа, а также между видами транспорта. В 2002-2003 гг. принят ряд федеральных законов, направленных на реформирование системы железнодорожного транспорта.

Другие виды федерального транспорта в настоящее время функционируют как акционерные общества, государственное регулирование деятельности которых осуществляется на основе Гражданского кодекса, а также отдельных федеральных законов: Воздушного кодекса от 19 февраля 1997 г. (19 марта 1997 г. N 60-ФЗ), Кодекса торгового мореплавания от 31 марта 1999 г. (30 апреля 1999 г.) N 81-ФЗ и др.

Федеральная информация как предмет ведения Федерации непосредственно связана с обеспечением конституционного права каждого свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. По вопросам информации действует Федеральный закон от 25 января 1995 г. (20 февраля 1995 г.) N 24-ФЗ "Об информации, информатизации и защите информации", Закон РФ от 27 декабря 1991 г. N 2124-I "О средствах массовой информации", с посл. изм. и доп., а также федеральные законы: от 5 июня 1996 г. (4 июля 1996 г.) N 85-ФЗ "Об участии в международном информационном обмене", от 18 октября 1995 г. (1 декабря 1995 г.) N 191-ФЗ "О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации", от 14 июня 1995 г. (18 июля 1995 г.) N 108-ФЗ "О рекламе", от 23 ноября 1994 г. (29 декабря 1994 г.) N 77-ФЗ "Об обязательном экземпляре документов", от 23 ноября 1994 г. (29 декабря 1994 г.) N 78-ФЗ "О библиотечном деле" и др.

В ведении Российской Федерации находится гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство: Гражданский кодекс РФ, Арбитражный процессуальный кодекс РФ, Гражданский процессуальный кодекс РФ с посл. изм. и доп.

Правовое регулирование интеллектуальной собственности неразрывно связано с другим предметом ведения Федерации - регулированием и защитой прав и свобод человека и гражданина (п. "в" комментируемой статьи). В данном случае речь идет о правовом регулировании, смысл и содержание которого определяются свободой литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания, а также конституционным требованием охраны интеллектуальной собственности законом.

## Статья 72

1. Эта статья определяет предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Что значит совместное ведение? Это совместная деятельность и ответственность Российской Федерации и ее субъектов за состояние дел в ряде сфер государственной деятельности, которая в полной мере не может осуществляться отдельно ни Федерацией, ни ее субъектами. Предметы ведения, установленные в ст. 72 Конституции, целесообразно рассматривать по группам, объединяющим близкие по содержанию понятия.

К первой группе предметов совместного ведения следует отнести все то, что направлено на обеспечение единства Российской Федерации и управление ею в интересах всего ее многонационального народа. Это предметы ведения, установленные п. "а", "и", "н", где определяется, что к совместному ведению Федерации и ее субъектов относится прежде всего обеспечение соответствия конституций, уставов и законов, а также иных правовых актов субъектов Федерации Конституции РФ и федеральным законам. Естественно, что без такого соответствия основополагающих правовых актов субъектов Федерации правовым актам Федерации нельзя достигнуть равноправия граждан, а следовательно, и единства народов, населяющих нашу страну.

Статьей 72 Конституции предусмотрено совместное установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления. Эта правовая норма не препятствует возможности установить в каждом субъекте Федерации и даже на каждой территории, на которой осуществляется местное самоуправление, такой системы органов, которая наиболее привычна населению. Но вместе с тем она обязывает учесть и факторы, существенные для всего населения России. К ним относятся, например, необходимость поддержания связей с вышестоящими государственными органами, с органами государственной власти соседних территорий, учет потребностей общефедеральных средств связи и путей сообщения. С той же целью п. "и" к совместному ведению отнесено установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации. Без соблюдения этого условия каждый субъект Федерации, будь то крупная область, республика или малонаселенный автономный округ, может оказаться в положении, когда он будет нуждаться в помощи Федерации, а она не сможет ее оказать из-за отсутствия у нее необходимых средств.

Отдельным местностям и даже регионам помощь ее соседей или Федерации в целом нередко бывает необходима при катастрофах, стихийных бедствиях и эпидемиях. Именно поэтому к совместному ведению субъектов РФ и самой Российской Федерации отнесены осуществление мер по борьбе с указанными выше явлениями и ликвидация их последствий.

Вторая группа совместных полномочий охватывает защиту прав и свобод человека и гражданина, прав национальных меньшинств, исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей и др. (п. "б", "з", "м"). В реальной жизни права граждан могут быть нарушены в самых различных местах, и защита их возможна в полной мере только тогда, когда в ней участвуют государственные органы всех уровней, как федеральные, так и субъектов РФ.

Третью группу совместного ведения составляют вопросы разграничения государственной собственности, владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, а также природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, особо охраняемых природных территорий.

О федеральной собственности говорилось в ст. 71 Конституции, где перечислялось то, что отнесено к ведению Российской Федерации. Здесь же речь идет о разграничении государственной собственности на федеральную и субъектов Российской Федерации. Необходимость такого деления обусловлена тем, что до подписания в марте 1992 г. Федеративного договора субъекты Федерации - края, области, республики и т.д. - не имели своей собственности, что серьезно подрывало их возможность самостоятельно решать даже те вопросы, которые формально были отнесены к их компетенции.

Конечно, процедура деления собственности весьма сложна, поскольку надо учитывать, во-первых, вклад в ее создание Федерации в целом и каждого ее субъекта в отдельности и, во-вторых, значение конкретного объекта собственности для экономики субъекта Федерации и Федерации в целом.

Споры об отнесении того или иного объекта к собственности Федерации или ее субъекта - края, области, республики и т.п. - возникали неоднократно. Разрешение таких споров составляет задачу федерального коллизионного права.

Возникает вопрос: нужно ли тратить усилия на деление государственной собственности на федеральную и субъектов Российской Федерации? Можно с уверенностью утверждать, что нужно. Нужно для того, чтобы улучшить управление собственностью, поскольку в результате такого деления собственник стал ближе к своей собственности и получил возможность лучше ее использовать в интересах как жителей Федерации, так и ее субъектов.

Польза близости собственника к объекту собственности особенно очевидна, когда речь идет о земле, недрах, водных и других природных ресурсах. Они находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Это означает, что Российская Федерация в лице ее высших государственных органов определяет прежде всего общие принципы, формы и методы распоряжения землей, недрами и т.п., но делает это при участии субъектов Федерации. Ведь нельзя не учитывать природных особенностей, свойственных регионам. Одно - калмыцкие степи, а совсем другое - черноземные районы Воронежа.

Четвертая группа предметов совместного ведения охватывает, главным образом, отношения в социально-экономической сфере, которые, очевидно, не могут решаться только на федеральном уровне. Таковы, например, общие вопросы воспитания, образования, науки, спорта, защиты семьи. Их реализация требует хорошего знания и учета местных условий, обычаев и традиций. Другие же вопросы, в частности здравоохранения, должны лишь координироваться Российской Федерацией и ее субъектами.

Пятую группу вопросов, решаемых совместно, составляет административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, а также законодательство о недрах и об охране окружающей среды (п. "к").

Завершается п. 1 ст. 72 указанием на то, что к совместному ведению, помимо указанного выше, относятся координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Федерации и выполнение международных договоров России. Такая запись объясняется тем, что Россия - единое государство, проводящее единую политическую и экономическую линию как при заключении, так и при реализации международных обязательств.

2. Часть 2 ст. 72 конкретизирует содержание гл. 1 Конституции "Основы конституционного строя", в которой указано, что, во-первых, Российская Федерация состоит из равноправных



субъектов и, во-вторых, что во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны (п. 1 и 4 ст. 5). Эти правовые нормы - новое в российском конституционном праве. Ведь до принятия Конституции полностью действовал Федеративный договор, составные части которого, в частности договоры о разграничении предметов ведения и полномочий, заключенные Российской Федерацией с республиками, краями, областями, городами федерального значения, имели весьма существенные различия. Так, например, к совместному ведению Федерации и республик относилось установление общих принципов бюджетной системы, а края, области, города Москва и Санкт-Петербург в установлении этих принципов не участвовали. Не имели они также права участвовать и в разграничении государственной собственности на своих территориях на федеральную и собственность соответствующего субъекта, хотя такое право республик было зафиксировано.

Дискриминация в отношении краев и областей была столь очевидна, что Договор Федерации с ними уже с момента его подписания был дополнен протоколом, несколько уравнивавшим в правах края и области с республиками. Но до принятия новой Конституции неравенство прав субъектов Федерации сохранялось. Края, области, города федерального значения, как и автономная область и автономные округа, например, до принятия новой Конституции так и не получили права совместно с Федерацией участвовать в определении режима пограничных зон. Законодательный орган Российской Федерации был обязан рассматривать предложения республик по направленным им законопроектам по предметам совместного ведения, но в то же время не должен был рассматривать предложения краев, областей и автономий.

Федеративный договор не гарантировал субъектам Российской Федерации равные права. А это означает, что он не возлагал на них и равную ответственность за их действия. Более того, не обеспечивая субъектам Федерации равные права и не устанавливая для них равную же ответственность перед их гражданами, Федеративный договор узаконивал неравенство граждан России, полнота их прав и ответственность за принимаемые ими решения ставились в прямую зависимость от их проживания в республике, области.

Таким образом, включение в Конституцию нормы о том, что положение о совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов в равной мере распространяется на республики, края, области, города федерального значения, автономную область, автономные округа, имеет принципиальное значение. Наконец, в нашей стране субъекты Российской Федерации поставлены в равные правовые условия. А это нужно для того, чтобы переключить их органы власти с борьбы за права и привилегии на целенаправленную деятельность по развитию экономики и, следовательно, повышению уровня жизни проживающих на их территориях граждан.

### Статья 73

Эта статья важна для определения предметов ведения, принадлежащих исключительно субъектам Российской Федерации - республикам, краям, областям, городам федерального значения, автономной области, автономным округам.

Исключительные полномочия субъектов Федерации определены их конституциями или уставами на основе Конституции РФ и Федеративного договора. Они осуществляются органами законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации.

Статьи 71 и 72 Конституции содержат перечни вопросов, относящихся к ведению только Российской Федерации и к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Оба эти перечня являются исчерпывающими, а поэтому все то, что в этих перечнях не указано, не относится ни к ведению Федерации, ни к ведению Федерации совместно с ее субъектами.

Многие полномочия субъектов определены в самой Конституции в виде прав и обязанностей: осуществлять собственное правовое регулирование вне пределов ведения Федерации и совместного ее ведения с субъектами (ч. 3 ст. 67, ч. 4 и 5 ст. 76); самостоятельно устанавливать систему органов государственной власти; взаимно делегировать полномочия (ч. 2 и 3); устанавливать права субъектов в отдельных сферах жизни (ст. 68); иметь своих представителей в Совете Федерации; обращаться в Конституционный Суд с запросом о толковании Конституции (ч. 5 ст. 125) и проверке конституционности положений подведомственных ему актов; согласовывать вопрос о назначении прокурора субъекта Федерации (ч. 3 ст. 129); одобрять поправки к гл. 3-8 Конституции (ст. 136) и др. Однако осуществление указанных полномочий регламентируется самой Федерацией, в том числе, путем определения пределов их ведения.

Под предметами ведения субъекта Российской Федерации понимается сфера общественных отношений, регулирование которой отнесено Конституцией РФ к компетенции субъектов Российской Федерации. При этом действует принцип конституционности, согласно которому не могут быть приняты федеральные законы, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации, заключены договоры и соглашения, если принятие (заключение) указанных актов ведет к изменению конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации. Вместе с тем конституциями, уставами, договорами и соглашениями субъектов Федерации не могут передаваться, исключаться или иным образом перераспределяться установленные федеральной Конституцией предметы ведения Федерации и предметы совместного ведения.

Формулировка комментируемой статьи об обладании субъектами Федерации всей полнотой государственной власти вне пределов ведения Федерации и полномочий по предметам совместного ведения с субъектами провозглашает презумпцию их полномочий, компетенции их органов государственной власти в тех областях, которые составляют их собственный, исключительный предмет регулирования, управления, организации и принятия решений. Подобный метод определения полномочий и предметов ведения субъектов Федерации предполагает установление ими в своих конституциях, уставах, законах и иных нормативных правовых актах своих полномочий, компетенции органов власти. Это позволяет не устанавливать закрытые, исчерпывающие перечни, открывает простор для самостоятельности в реализации государственной власти на территории субъекта, разумеется, в соответствии с основами конституционного строя, с учетом верховенства Конституции и приоритета федеральных законов, их действия в случае противоречия им законов и иных правовых актов субъекта Федерации.

Действует конституционный принцип приоритета нормативного правового акта субъекта Федерации перед федеральным законом, если речь идет о собственном правовом регулировании, осуществляемом субъектом Федерации вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Федерации по предметам совместного ведения (п. 4 и 6 ст. 76). Установлен механизм взаимодействия органов государственной власти субъектов Федерации и Правительства РФ по предметам ведения Федерации и по предметам совместного ведения. На федеральном Правительстве лежит обязанность в месячный срок рассматривать предложения субъектов Федерации, а также направлять последним проекты своих решений и учитывать их позиции\*(383).

Республика самостоятельно распоряжается своей государственной собственностью, землей, недрами, лесами и водами, ведает охраной окружающей среды. Она устанавливает республиканский бюджет, республиканские и местные налоги, республиканские фонды экономического, социального и культурного развития, осуществляет правовое регулирование политического, экономического и социально-культурного развития.

Республика устанавливает научные и культурные связи с зарубежными странами, представительство в международных организациях. В ее ведение входят заключение межпарламентских и межправительственных договоров и соглашений, а также другие вопросы, отнесенные конституцией республики к ведению ее органов государственной власти.

В качестве правовой формы передачи федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ друг другу части своих полномочий определяется соглашение. Это соглашение должно соответствовать закрепленным Законом принципам конституционности, верховенства Конституции РФ и федеральных законов, равноправия субъектов РФ при разграничении предметов ведения и полномочий, недопустимости ущемления прав и интересов субъектов РФ, согласования интересов Российской Федерации и интересов субъектов РФ, добровольного заключения договоров и соглашений, обеспеченности ресурсами, гласности заключения договоров, соглашений. Соглашение может быть заключено на основании федерального закона. Предметами соглашения могут быть: передача осуществления части полномочий, условия и порядок осуществления части полномочий, материально-финансовая основа передачи осуществления части полномочий, формы взаимодействия и сотрудничества при исполнении положений соглашения, иные вопросы, связанные с исполнением положений соглашения. В соглашении определяются сроки его действия, условия и порядок его досрочного прекращения. Соглашение может предусматривать ответственность сторон за неисполнение или ненадлежащее исполнение его положений.

Таким образом, перечни, содержащиеся в ст. 71 и 72 Конституции, и определение полномочий субъектов Российской Федерации, приведенное в ст. 73, позволяют с необходимой для практической деятельности всех государственных органов - федеральных и субъектов Федерации - точно определять пределы их полномочий, что, конечно, не исключает возможности возникновения споров по вопросам определения предметов ведения Федерации и ее

субъектов. В общем, эти споры должны разрешаться при помощи согласительных процедур, наличие которых предусмотрено ст. 85 Конституции. В случае же недостижения согласованного решения Президент РФ может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда. Надо добавить, что в соответствии с п. 3 ст. 125 Конституции споры о компетенции между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов вправе решать и Конституционный Суд России.

Кроме того, федеральные органы исполнительной власти Российской Федерации при согласии органов исполнительной власти субъекта Федерации могут передать этим органам осуществление части своих полномочий. В свою очередь, органы исполнительной власти субъектов Федерации по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий (см. комментарий к ст. 78).

## Статья 74

1. Конституция Российской Федерации не содержит главы, посвященной экономической системе России. Отдельные нормы рассредоточены по всему тексту Конституции РФ. В частности, основы регулирования экономической системы закреплены в ст. 74 и 75.

Комментируемая статья развивает положения ст. 8 Конституции РФ и устанавливает дополнительные гарантии обеспечения единого экономического пространства на всей территории России.

Свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств - условие эффективного функционирования экономики. Специализация конкретного региона на производстве того или иного товара часто экономически необходима (например, в случаях расположения на конкретной территории месторождения полезных ископаемых или наличия в конкретном населенном пункте достаточного количества квалифицированных работников). В силу этого разделение труда - один из принципов современной рыночной экономики. Производство на территории конкретного региона всех необходимых товаров чаще всего невозможно. В процессе обмена произведенными товарами, перечисления денежных средств в оплату товаров, работ и услуг осуществляется нормальное функционирование экономического механизма и обеспечивается удовлетворение потребностей населения всех регионов. Все эти факторы и обуславливают важность принципа свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств, закрепленного комментируемой статьей. Вызывает некоторое недоумение лишь отсутствие в формулировке данного принципа такого элемента, как работа. Ее результаты также перемещаются в пространстве и занимают существенное место среди механизмов удовлетворения потребностей населения.

Законодательство России понимает под товарами любое имущество, реализуемое либо предназначенное для реализации. Услугами признается деятельность, результаты которой не имеют материального выражения, реализуются и потребляются в процессе осуществления этой деятельности. Работа - это деятельность, результаты которой имеют материальное выражение и могут быть реализованы для удовлетворения потребностей организации и (или) физических лиц. К финансовым средствам относятся деньги в наличной и безналичной формах и долговые ценные бумаги.

Прежде всего, отметим, что Конституция РФ говорит о свободе перемещения на территории Российской Федерации. Говоря о территории Российской Федерации, часть первая комментируемой статьи имеет в виду прежде всего территорию государства, которая составляет сушу, воды, недра и воздушное пространство в пределах Государственной границы РФ\*(384). Вместе с тем в Таможенном кодексе РФ дополнительно содержится понятие таможенной территории.

Конституция РФ устанавливает открытый перечень возможных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств. Прямо названы только таможенная граница, пошлины и сборы.

Таможенная граница представляет собой определение пределов территории, при пересечении которых товары, работы и услуги могут облагаться пошлинами, сборами, подвергаться ветеринарному, фитосанитарному и иным видам контроля. Установление подобных границ внутри государства означает возможность запрета вывоза или ввоза через них определенных видов товаров, а также взимание таможенных пошлин и таможенных сборов.

Таможенная пошлина - обязательный взнос, взимаемый таможенными органами при ввозе товара на территорию государства или вывозе товара с этой территории и являющийся неотъемлемым условием такого ввоза или вывоза.

Таможенные сборы - платежи, уплата которых является одним из условий совершения таможенными органами действий, связанных с таможенным оформлением, хранением, сопровождением товаров. Кроме таможенных пошлин и сборов, при пересечении таможенной границы обычно взимаются некоторые налоги - налог на добавленную стоимость и акцизы.

2. Часть вторая комментируемой статьи устанавливает исключения из принципа недопустимости ограничения свободного перемещения товаров и услуг. Такие ограничения могут вводиться в соответствии с федеральным законом, если это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей. Следует обратить внимание на то, что ограничения могут вводиться в соответствии с федеральным законом, т.е. субъекты РФ не вправе вводить подобные ограничения в своих законах.

У исследователей вызывает обоснованные вопросы тот факт, что в части второй комментируемой статьи Конституции РФ не упоминается ограничение перемещения финансовых средств. По мнению Г.А. Гаджиева, разделяемому авторами комментария, это может быть связано с тем, что ограничение перемещения финансовых средств вообще недопустимо\*(385). Действительно, ограничение перемещения финансовых средств парализует всю экономическую деятельность, поэтому такая мера может иметь место только в чрезвычайных условиях. Вместе с тем пока мнение о недопустимости ограничения перемещения финансовых средств существует только в виде научной доктрины и не отражено в каком-либо нормативно-правовом акте.

## Статья 75

1. Комментируемая статья посвящена определению основ финансовой политики Российской Федерации. При этом помещение ее в гл. 3 Конституции РФ "Федеративное устройство" не случайно, поскольку она определяет принципы единой финансовой политики России, осуществляемой на всей ее территории.

Часть первая комментируемой статьи устанавливает в качестве суверенной денежной единицы Российской Федерации рубль. Наличие собственной денежной единицы, возможность осуществлять ее эмиссию в требуемых объемах, определяющим образом влияя на курс такой единицы составляют основу денежной политики государства, которая, в свою очередь, представляет собой важную часть общей экономической политики. Размер эмиссии серьезно влияет на экономическую ситуацию, в частности на уровень банковского процента и темпы инфляции. Отметим, что Конституция РФ установила только денежную единицу (валюту) России, установление же расчетных единиц (копеек) определено в Федеральном законе от 10 июля 2002 г. N 86-ФЗ "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)"\*(386).

Каждое государство имеет единую денежную единицу, и наличие нескольких денежных единиц способно разрушить экономику. Поэтому Конституция России запретила введение иных денежных единиц, помимо рубля. Кроме того, законодательство России запрещает введение денежных суррогатов (денежные единицы, эмитируемые иными субъектами, помимо государства).

2. Часть вторая комментируемой статьи устанавливает, что защиту и обеспечение устойчивости национальной валюты в России осуществляет Центральный банк РФ (Банк России). Это означает, что к ведению Банка России отнесено осуществление денежно-кредитной политики. Защита рубля представляет собой комплекс мер по регулированию денежного обращения - организация обращения наличных денег и изъятия их из обращения на территории России, обеспечение обязательности приема банкнот и монеты Банка России и т.д. Обеспечение устойчивости рубля предполагает проведение валютной политики через участие Банка России в определении курса рубля к иностранным валютам, регулирование ставки банковского процента (рефинансирования) и иные меры.

Конституция РФ указывает на то, что функцию защиты и обеспечения устойчивости рубля Центральный банк РФ осуществляет независимо от других органов власти. Прежде всего, обращает на себя внимание сама формулировка конституционной нормы: провозглашена не независимость Центрального Банка вообще, а независимость его только при осуществлении одной (хотя и основной) конкретной функции. Между тем роль Центрального банка РФ в экономике

весьма велика. Помимо эмиссии денег, защиты и обеспечения устойчивости рубля, он осуществляет и иные функции, в частности:

является кредитором последней инстанции для кредитных организаций, организует систему их рефинансирования, устанавливает ставку рефинансирования;

устанавливает правила проведения банковских операций в России;

осуществляет эффективное управление золотовалютными резервами Банка России;

регулирует функционирование банковской системы в РФ: принимает решение о государственной регистрации кредитных организаций, выдает кредитным организациям лицензии на осуществление банковских операций, приостанавливает их действие и отзывает их, осуществляет надзор за деятельностью кредитных организаций и банковских групп.

Проблема независимости центральных банков актуальна для многих государств. Взаимоотношения центрального банка и правительства могут строиться по разным моделям: либо центральный банк независим от правительства, либо он подчинен правительству и зависит от его политики. Первый вариант считается более прогрессивным. Именно его (правда, в несколько ограниченном виде) и избрали авторы Конституции РФ,

Независимость Центрального банка означает, что ни один из органов государственной власти как Российской Федерации, так и субъектов РФ не вправе давать обязательные для Банка России указания. Независимость Банка России проявляется также в его праве издавать в форме указаний, положений и инструкций нормативные акты, обязательные для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, всех юридических и физических лиц по вопросам, отнесенным к его компетенции.

Отметим, что в предшествующем законе, регламентировавшем статус Центрального банка РФ, нормы о его независимости были сформулированы более четко\*(387). Так, ст. 5 предусматривала, что федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления не имеют права вмешиваться в деятельность Банка России по реализации его законодательно закрепленных функций и полномочий, принимать решения, противоречащие закону. В случае вмешательства в его деятельность Банк России информирует об этом Государственную Думу и Президента РФ. Банку России было предоставлено право обращаться в суды с исками о признании недействительными правовых актов федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

3. Федеративный характер России обуславливает существование многоуровневой системы налогов: в России взимаются федеральные, региональные и местные налоги\*(388). В силу этого важное значение приобретает разграничение полномочий между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями в части нормативно-правового регулирования налогов.

Такое разграничение установлено ч. 3 комментируемой статьи. Согласно данной норме к ведению федерального законодателя отнесено установление системы налогов, взимаемых в федеральный бюджет и общих принципов налогообложения и обложения сборами в РФ. Соответственно нормативно-правовое регулирование перечня федеральных налогов и сборов и всех их элементов осуществляется исключительно федеральными законами и не может быть предметом законов региональных.

В части же региональных и местных налогов федеральный законодатель закрепляет только общие принципы, что включается в общие принципы, и, как далеко может простирается усмотрение федерального законодателя, разъяснил Конституционный Суд РФ. В соответствии с правовыми позициями, выраженными Конституционным Судом РФ:

исчерпывающий перечень региональных налогов устанавливается только федеральным законом, что предполагает ограничение для субъектов РФ по введению дополнительных налогов, а также по повышению ставок налогов\*(389);

субъекты РФ не вправе определять налоговые изъятия (в том числе, вводить налоги, не предусмотренные федеральным законом) произвольно, в нарушение принципов, закрепленных Конституцией РФ и федеральным законом\*(390);

право субъектов Российской Федерации на установление налогов всегда носит производный характер, поскольку они связаны общими принципами, установленными федеральным законодателем. Установление налога субъектом Российской Федерации означает его право самостоятельно решать, вводить или не вводить на своей территории соответствующий налог. Кроме того, оно означает также конкретизацию общих правовых положений, в том числе детальное определение субъектов и объектов налогообложения, порядка и сроков уплаты налогов, правил предоставления льгот, способы исчисления конкретных ставок (дифференцированные, прогрессивные или регрессивные)\*(391). А поскольку установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72, п. "и" Конституции РФ), то субъекты РФ устанавливают элементы региональных налогов и сборов лишь в пределах, определенных федеральными законами.

Впоследствии эта позиция была существенно ужесточена. Конституционный Суд РФ указал, что перечень региональных налогов, внесение в него изменений и дополнений, круг налогоплательщиков, а также существенные элементы каждого регионального налога (в том числе объект налогообложения, налоговая база, предельная ставка налога) должны регулироваться только федеральным законом с тем, чтобы не допускать излишнего обременения налогоплательщиков обязанностями по уплате налогов, устанавливаемыми законами субъектов РФ о региональных налогах, формирования доходной части бюджетов одних субъектов РФ за счет других, нарушения конституционных положений о единстве экономического пространства, равенстве прав человека и гражданина, свободном перемещении товаров, услуг и финансовых средств (ст. 8, ч. 1; ст. 19, ч. 1; ст. 74 Конституции РФ)\*(392). Эти же тезисы относятся и к местным налогам.

4. Довольно много на первый взгляд излишних норм появилось в Конституции России в силу необходимости создать препятствия для повторения отдельных ситуаций предшествующего этапа истории России. Это относится и к ч. 4 комментируемой статьи.

Государственные займы являются одним из главных источников погашения бюджетного дефицита. При этом такие займы могут привлекаться как от иностранных государств, так и путем выпуска долговых обязательств, распространяемых среди населения России. Государственный заем представляет собой передачу денежных средств в собственность государству, при этом государство обязуется возратить эти средства в той же сумме с уплатой процента (платы) на сумму займа.

Говоря о государственных займах, Конституция РФ не ограничивает их только заимствованиями самой Российской Федерации. Согласно Конституции РФ и Бюджетному кодексу РФ государственные заимствования могут осуществлять не только Российская Федерация, но и ее субъекты.

Конституция России не регламентирует порядка привлечения государственных займов, отсылая к специальному федеральному закону (в настоящее время таким федеральным законом является Бюджетный кодекс РФ\*(393)). Однако она устанавливает важную гарантию: займы (как федеральные, так и субъектов РФ) могут размещаться только на добровольной основе.

## Статья 76

1. Часть 1 комментируемой статьи закрепляет основы федерального правового регулирования по предметам ведения Российской Федерации.

Установлено, что по этим предметам ведения (см. комментарий к ст. 71) или, иначе говоря, в этих пределах принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы. В данном случае конкретизируются предмет ведения и полномочия Российской Федерации, названные в п. "а" ст. 71 Конституции, приводятся формы важнейших федеральных правовых актов. Кроме названных правовых актов, по этим предметам ведения принимаются: в связи с внесением изменений в Конституцию - особый правовой акт, именуемый "Закон Российской Федерации о поправке к Конституции"\*(394), а также во всех других случаях - указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, постановления палат Федерального Собрания РФ (ст. 90, ч. 2 ст. 102, ч. 2 ст. 103, 115, п. "а" ч. 2 ст. 125 Конституции).

Часть 1 комментируемой статьи устанавливает, что по предметам ведения Российской Федерации, т.е. по тем вопросам, которые на высшем уровне решаются Федерацией (ст.

71 Конституции), принимается два вида законов - федеральные конституционные и федеральные. Уровень федерального законодательства предопределен предметами исключительного ведения России. Федеральные конституционные законы отличаются от текущих по предмету правового регулирования, т.е. по содержанию и порядку принятия. Они могут быть приняты только по вопросам, предусмотренным самой Конституцией.

Федеральные конституционные законы и федеральные законы не должны противоречить Конституции (ч. 1 ст. 15). Вместе с тем они имеют верховенство на всей территории страны. Иные акты, входящие в федеральную правовую систему (за исключением закона о поправке к Конституции), издаются в соответствии с этими законами.

Федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией (ч. 1 ст. 108). Путем их издания осуществляется принятие в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта, изменение статуса субъекта Федерации; утверждается описание и порядок официального использования Государственных флага, герба и гимна Российской Федерации; определяется порядок проведения общероссийского референдума, режим военного положения, обстоятельства и порядок введения чрезвычайного положения, статус Уполномоченного по правам человека, порядок деятельности Правительства РФ; устанавливается судебная система, полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ и иных федеральных судов, порядок созыва Конституционного Собрания (см. комментарии к статьям Конституции).

2. Субъекты Российской Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения до принятия федеральных законов. После принятия федерального закона законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации подлежат приведению в соответствие с данным федеральным законом в течение трех месяцев.

К числу федеральных относятся законы, определяющие основы (общие принципы) правового регулирования, включая принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (например, Основы законодательства Российской Федерации о культуре, о нотариате), а также федеральные законы, направленные на реализацию полномочий федеральных органов государственной власти.

3. Часть 3 настоящей статьи Конституции устанавливает иерархическую соподчиненность законодательных актов; федеральные законы не могут противоречить Конституции, законам Российской Федерации о правах к Конституции РФ и федеральным конституционным законам. Федеральные конституционные законы имеют более высокую юридическую силу, чем текущие федеральные законы.

Если орган государственной власти субъекта Российской Федерации полагает, что федеральный закон не соответствует Конституции РФ, нормативный правовой акт федерального органа государственной власти не соответствует положениям Конституции РФ, федеральных законов или договоров о разграничении полномочий, устанавливающим разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, то спор о компетенции либо вопрос о соответствии федерального закона Конституции РФ, соответствии нормативного правового акта федерального органа государственной власти Конституции РФ, федеральным законам или договорам о разграничении полномочий разрешается соответствующим судом. До вступления в силу решения суда о признании федерального закона или отдельных его положений не соответствующими Конституции РФ, нормативного правового акта федерального органа государственной власти или отдельных его положений не соответствующими Конституции РФ, федеральным законам или договорам о разграничении полномочий принятие законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, противоречащих соответствующим положениям федерального закона, нормативного правового акта федерального органа государственной власти, не допускается.

4. Часть 4 рассматриваемой статьи содержит ряд важных положений о правовом регулировании субъектов Федерации. Во-первых, называются пределы такого регулирования - это та часть отношений и вопросов (они обозначаются в конкретных федеральных законах), которая находится вне пределов ведения Российской Федерации и совместного ведения Федерации и ее субъектов. Во-вторых, устанавливается, что данным правом в равной степени наделяются все субъекты Федерации - республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа. В-третьих, фиксируется, что субъекты Федерации осуществляют

собственное правовое регулирование по вопросам, находящимся в их ведении, или, говоря иначе, они самостоятельны в принятии необходимых правовых актов по этим вопросам, обладают правом регулировать указанные отношения полностью, исчерпывающим образом; принятые в таких случаях акты субъектов Федерации не требуют подтверждения федеральными органами\*(395). В-четвертых, определяется правовая система актов субъектов Федерации, которые принимают законы (их упоминание придает использованию этой правовой формы обязательность, особое юридическое значение, в том числе в смысле государственной защиты) и иные нормативные акты. В-пятых, "собственное правовое регулирование" отношений, о которых идет речь в ч. 4 комментируемой статьи, дополняет регулирование, осуществляемое субъектом Федерации по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. В-шестых, если субъект Федерации не реализует предоставленные ему нормотворческие полномочия, то непосредственно применяются федеральные нормы, а также федеральный законодатель в случае необходимости сам может осуществить правовое регулирование в соответствующей сфере\*(396).

5. В части 5 комментируемой статьи закрепляется гарантия верховенства федеральных законов на территории Российской Федерации. Одновременно устанавливается, что законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов. Если законы и другие правовые акты субъектов Федерации, а также иные правовые акты, изданные в Российской Федерации, вступают в противоречие с федеральным законом, действует федеральный закон.

Законы и все иные акты, изданные в России, не должны противоречить Конституции (ч. 1 ст. 15). Субъекты Федерации в нормотворческой деятельности обязаны руководствоваться федеральными нормативными актами, принятыми в развитие федеральных законов или при их отсутствии, например, указами Президента РФ, а также исходить из норм договоров о разграничении предметов ведения и полномочий, заключенных в порядке ч. 3 ст. 11 Конституции. Последнее требование в равной мере может быть адресовано и другому участнику таких договоров - федеральным органам государственной власти.

Комментируемая ч. 5 закрепляет универсальный принцип построения конституционно-правовой системы федеративного государства - верховенство федерального закона по предметам исключительного ведения Федерации и совместного ведения Федерации и ее субъектов. Коллизии между федеральным и региональным законодательством разрешает Конституционный Суд РФ.

6. Часть 6 ст. 76 закрепляет верховенство регионального закона по предметам исключительного ведения субъектов Федерации. Таким образом, фиксируются гарантии верховенства закона и иного нормативного правового акта субъекта Федерации, принятого им в рамках полномочий собственного правового регулирования (т.е. вне пределов ведения Российской Федерации и совместного ведения Федерации и ее субъектов), в соотношении с федеральным законом.

Положения названной части статьи не распространяются на правовое регулирование субъекта Федерации в сфере его совместного ведения с Российской Федерацией - в этом случае сохраняется приоритет федерального закона над законом и иным правовым актом субъекта Федерации.

Контроль над актами, принятыми субъектом Федерации в порядке ч. 6 комментируемой статьи, находится в компетенции конституционных (уставных) судов субъектов Федерации, проверяющих их на предмет соответствия своей конституции (уставу)\*(397), а также судов общей юрисдикции, осуществляющих в установленных пределах нормоконтроль с позиций федерального закона. Конституционный Суд не уполномочен проверять данные законы в порядке абстрактного нормоконтроля (п. "б" ч. 2 ст. 125 Конституции), но он вправе это делать, если подана жалоба на нарушение конституционных прав и свобод граждан, чьи права и свободы нарушены законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле\*(398).

Иная ситуация складывается там, где в противоречие с федеральным законом входит нормативный акт субъекта Федерации, изданный по вопросам его собственного предмета ведения. Закон и любой другой нормативный правовой акт, изданный в соответствии с ч. 4 комментируемой статьи, продолжает действовать, несмотря на его противоречие федеральному закону.



1. Часть 1 комментируемой статьи формулирует основные положения об органах государственной власти субъектов Федерации. Эти органы осуществляют на данном уровне государственную власть и непосредственно образуются всеми республиками, краями, областями, городами федерального значения, автономной областью и автономными округами (ч. 2 ст. 11 Конституции).

Основы конституционного строя, закрепленные в гл. 1 Конституции, определяют устои государственного и общественного устройства Российской Федерации как демократического федеративного правового государства с республиканской формой правления. Это обязывает субъектов Российской Федерации при установлении системы органов государственной власти исходить из данных требований к природе и форме Российской Федерации. Так, в ст. 5 закреплены принципы государственной целостности, единства системы государственной власти, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и ее субъектов.

Согласно п. "н" ч. 1 ст. 72 Конституции, установление общих принципов организации системы органов государственной власти относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Это означает, что указанный в ч. 1 ст. 77 Конституции федеральный закон об общих принципах организации представительных и исполнительных органов государственной власти необходимо принимать с соблюдением соответствующих процедур согласования с субъектами Российской Федерации, установленных в Регламенте Государственной Думы.

В Федеральном законе от 6 октября 1999 г. "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"\*(399) определено: систему органов государственной власти субъекта Федерации составляют: законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Федерации; высший исполнительный орган государственной власти субъекта Федерации; высшее должностное лицо субъекта Федерации (эта должность может быть установлена конституцией (уставом) субъекта Федерации); иные органы государственной власти субъекта Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Федерации (ст. 2). К последним относятся территориальные органы государственной власти - органы соответствующих административно-территориальных единиц, предусмотренных административно-территориальным устройством субъектов Федерации\*(400); суды субъектов Федерации\*(401) - конституционные (уставные) и мировые судьи.

В настоящее время законодательными (представительными) органами республик являются их парламенты, имеющие различные наименования: Народное собрание, Государственное собрание, Верховный Совет, Законодательное собрание, Государственный совет, парламент и т.д. Эти органы являются представительными органами республик, олицетворяющими парламентскую демократию, в условиях которой формирование политической воли народов возлагается на народное представительство. Вместе с тем они являются законодательными органами республик, обладающими полной и не ограниченной в рамках их полномочий компетенцией в сфере законодательства. Это означает, что ни один закон республики не может быть издан, если он не рассмотрен и не одобрен парламентом.

Законодательными (представительными) органами власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов являются думы, собрания и т.п. (например, Московская городская дума, Законодательное собрание Тверской области, Псковское областное собрание).

В систему органов исполнительной власти республик входят их правительства, министерства, государственные комитеты, департаменты, комитеты и другие ведомства. В одних республиках эту систему возглавляет президент (глава) республики (например, в Ингушетии), в других - правительство или его глава, т.е. высшее должностное лицо субъекта Федерации.

Органом исполнительной власти в крае, области, городе федерального значения, автономной области, автономном округе является администрация (правительство) края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа. Деятельностью администрации (правительства) края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа руководит глава соответствующей администрации (правительства). Главы администраций носят различные наименования (губернатор, мэр города федерального значения и т.п.). Эти наименования устанавливаются с учетом исторических, национальных и других условий и традиций соответствующими законодательными (представительными) органами субъектов Федерации.

В систему органов исполнительной власти области, края входят отраслевые и территориальные органы управления и иные органы, создаваемые главой администрации, который самостоятельно определяет их компетенцию и утверждает положения о них.

Федеральные органы государственной власти (прокуратура, федеральные суды, федеральные органы налоговой полиции и др.), функционирующие на территории субъекта Федерации, не входят в систему органов государственной власти соответствующего субъекта. По отношению к этим федеральным органам субъекты Федерации могут обладать определенными полномочиями, но в пределах, установленных Конституцией и федеральными законами.

2. Следует различать "органы власти в субъекте Федерации" и "органы власти субъекта Федерации". В субъекте Федерации могут осуществлять власть федеральные органы или их образования (подразделения), не являющиеся органами данного субъекта.

В отличие от представительных органов государственной власти, в системе которых отсутствует вертикальное подчинение, не свойственное парламентским представительным органам, федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в пределах ведения и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения с ее субъектами образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации, что находит отражение в более тесной организационно-правовой связи этих органов. Федеральное правительство координирует работу органов исполнительной власти субъектов Федерации, а федеральные министерства и ведомства взаимодействуют с аналогичными структурами в системе органов исполнительной власти субъектов Федерации. Акты Правительства РФ, касающиеся деятельности как федеральных, так и региональных органов исполнительной власти, обязательны к исполнению на всей территории России (см. комментарий к ст. 115). Федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации могут по соглашению между собой взаимно делегировать часть своих полномочий (см. комментарий к ст. 78).

Принцип единства законности, необходимость единообразного проведения законов в жизнь на всей территории федерации потребовали своего институционального закрепления. Часть 2 комментируемой статьи устанавливает положение, согласно которому все органы исполнительной власти, как федеральные, так и субъектов Федерации, выступают в качестве единой системы исполнительной власти в Российской Федерации, если решаются вопросы в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Такое единство (не предусмотренное, кстати, по отношению к законодательным органам) предполагает тесные организационно-правовые связи, соподчиненность органов, взаимное делегирование полномочий и т.д. Единая система власти предполагает единую систему информации, единое "правовое поле", обязательность предписаний по всей властной вертикали.

Единство указанной системы представляет собой одно из проявлений единства системы государственной власти в Российской Федерации (ч. 3 ст. 5 Конституции). Оно предполагает большую структурно-функциональную схожесть (совместимость) названных органов власти, повышенную степень организационно-правового взаимодействия и соподчиненности.

Единство системы исполнительной власти гарантируется прежде всего общеправовыми средствами: верховенством Конституции и федеральных законов (ч. 2 ст. 4); обязательностью для исполнения на всей территории России указов и распоряжений Президента РФ (ч. 2 ст. 90), постановлений и распоряжений Правительства РФ (ч. 2 ст. 115); Конституционным Судом, охраняющим Конституцию (ст. 125); федеральными судами, которые, подчиняясь только Конституции и федеральным законам, наделены полномочиями давать оценку решениям и действиям (или бездействиям) исполнительных органов и должностных лиц (ч. 2 ст. 46, ч. 1 ст. 120); прокуратурой РФ, осуществляющей надзор за исполнением законов федеральными министерствами и ведомствами, исполнительными органами субъектов Федерации\*(402).

Система исполнительной власти устанавливается в пределах ведения и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов, а равно в рамках реализации полномочий, переданных федеральными органами исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов Федерации. Это предполагает, что органы исполнительной власти субъектов Федерации в границах собственных предметов ведения и полномочий самостоятельны и обладают всей полнотой государственной власти.

13 мая 2000 г. в целях обеспечения реализации Президентом Российской Федерации своих конституционных полномочий, повышения эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и совершенствования системы контроля за исполнением их решений

институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в регионах Российской Федерации преобразован в институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах.

Основными задачами полномочного представителя являются:

организация в соответствующем федеральном округе работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом Российской Федерации;

организация контроля за исполнением в федеральном округе решений федеральных органов государственной власти;

обеспечение реализации в федеральном округе кадровой политики Президента Российской Федерации;

представление Президенту Российской Федерации регулярных докладов об обеспечении национальной безопасности в федеральном округе, а также о политическом, социальном и экономическом положении в федеральном округе, внесение Президенту Российской Федерации соответствующих предложений.

## Статья 78

1. Комментируемая статья логически продолжает положения ст. 77 Конституции. Федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации призваны обеспечивать государственное управление в соответствующих сферах жизни общества - в сфере экономики, социальной и культурной деятельности, в обеспечении общественного порядка и государственной безопасности, укреплении обороноспособности страны. Особую заботу всей системы органов исполнительной власти составляет выполнение их конституционной обязанности - осуществлять свою деятельность во имя обеспечения прав и свобод граждан, интересов и безопасности общества и государства.

Часть 1 комментируемой статьи закрепляет положения о территориальных органах исполнительной власти и назначаемых должностных лицах. Данные органы и лица входят в систему соответствующих федеральных органов исполнительной власти - федеральных министерств, государственных комитетов, федеральных комиссий, служб, агентств и иных федеральных органов исполнительной власти\*(403).

Федеральные органы исполнительной власти обеспечивают в рамках своих полномочий решение соответствующих общегосударственных вопросов, отнесенных к ведению Российской Федерации и совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, организуя исполнение законов и иных правовых актов. В этих целях они могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц. Территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, осуществляя свою деятельность на территории субъектов Российской Федерации, не входят в систему их органов исполнительной власти, являясь организационно-структурным элементом системы соответствующих федеральных органов исполнительной власти. Порядок образования и правовой статус территориальных органов федеральных органов исполнительной власти определяется федеральными законами, указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, а также принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами федеральных министерств, государственных комитетов и иных федеральных органов исполнительной власти.

Территориальные органы в пределах своих полномочий независимы в своей деятельности от органов государственной власти субъекта (субъектов) Российской Федерации. Они обеспечивают реализацию государственной политики в соответствующей сфере государственного управления. Территориальные органы создаются и действуют в системе федеральных министерств (например, в системе Минюста России), государственных комитетов (например, в системе Госкомстата России), других федеральных органов исполнительной власти (например, в системе Госгортехнадзора России). Они могут быть региональными, межрегиональными. Например, в системе Министерства юстиции РФ образованы управления (отделы) Минюста России по субъекту (субъектам) Российской Федерации, которые являются территориальными органами данного министерства, действующими на территории субъекта (субъектов) Российской Федерации. Руководители данных органов назначаются и освобождаются от должности Министром юстиции Российской Федерации. Кроме того, образованы также федеральные управления Минюста России по федеральным округам, которые являются окружными территориальными органами данного

министерства; их руководители назначаются и освобождаются от должности Министром юстиции Российской Федерации по согласованию с соответствующими полномочными представителями Президента РФ в федеральном округе. В ряде случаев федеральное законодательство предусматривает необходимость согласования назначения и освобождения руководителей территориальных органов с органами государственной власти субъектов Российской Федерации. При этом принятие окончательного решения остается за соответствующим федеральным органом исполнительной власти.

Осуществление государственного управления в условиях федеративного государства обуславливает необходимость основанного на объективных критериях распределения предметов ведения и компетенции органов исполнительной власти. В связи с этим возникает проблема "разделения" управленческих функций между федеральными органами исполнительной власти и соответствующими органами субъектов Российской Федерации.

2. Часть 2 анализируемой статьи предусматривает регулирование в системе исполнительной власти посредством соглашений между федеральными органами и органами субъектов Федерации. Данные соглашения не замещают традиционные способы уполномочивания органов государственной власти с помощью федеральных законов и иных правовых актов, а дополняют их.

Эту норму необходимо сопоставить с положением ч. 3 ст. 11 Конституции РФ, где указывается, что разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов осуществляется Конституцией РФ, федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. Поэтому в ст. 78 указано, что передача полномочий федерального органа исполнительной власти органу этой власти субъекта Федерации возможна лишь по соглашению последних. Таким образом, одно из важнейших условий передачи полномочий - осуществление договорного процесса. Но при этом Конституция допускает лишь частичную передачу полномочий и в качестве обязательного условия выдвигает требование, что такая передача полномочий не должна противоречить Конституции РФ и федеральным законам. Эта норма Конституции РФ реализована в ст. 13 Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации" и в Федеральном законе "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочия между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации"\*(404).

Из приведенных конституционных положений и складывающейся государственной практики следует, что соглашения:

1) заключаются федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации, конкретными представителями которых могут быть не только органы общей компетенции, но и отраслевые или функциональные органы исполнительной власти;

2) иницируются федеральными органами исполнительной власти, но при этом не исключена и мотивированная инициатива органов исполнительной власти субъектов Федерации;

3) касаются вопросов передачи федеральными органами исполнительной власти части своих полномочий исполнительным органам субъекта Федерации, что предполагает финансовое обеспечение этих полномочий, федеральный контроль за их осуществлением, возможность пересмотра договоренностей и отзыва переданных полномочий в случае ненадлежащего использования. При этом передаются только те полномочия, которые реализуются в сфере вопросов, относящихся к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов;

4) основываются на Конституции и федеральных законах. Именно поэтому изменение Конституции, если оно затрагивает предмет соглашения, должно сопровождаться корректировкой такого соглашения. Принятие же федерального закона или другого подзаконного акта Российской Федерации по предметам совместного ведения обязывает органы государственной власти субъекта Федерации привести свои правовые акты, изданные в указанной сфере, в том числе и на базе соглашений, в соответствие с федеральными нормативными правовыми актами.

Закон упорядочил отношения, связанные с использованием соглашений в государственной практике. В частности, он определил:

а) суть соглашения, трактуя его в качестве правовой формы передачи федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации друг другу части своих полномочий;

б) принципы, на основе которых признается юридическое значение соглашений, в том числе: конституционность (соглашения не могут передавать, исключать или иным образом

перераспределять установленные Конституцией предметы ведения Российской Федерации, предметы совместного ведения); верховенство Конституции и федеральных законов (в случае, если соглашения содержат положения, не соответствующие Конституции и федеральным законам, действуют положения последних); равноправие субъектов Федерации при разграничении предметов ведения и полномочий, в том числе при подготовке и заключении соглашений; недопустимость ущемления прав и интересов субъектов Федерации; согласование интересов Российской Федерации и интересов ее субъектов; добровольность и гласность заключения соглашений; обеспеченность ресурсами передаваемых соглашением полномочий;

в) порядок заключения соглашений, в соответствии с которым: соглашение может быть заключено на основании федерального закона по предметам совместного ведения или договора;

сторонами соглашения являются федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации;

предметами соглашения могут быть: передача части полномочий; условия и порядок передачи части полномочий; материально-финансовая основа передачи части полномочий; формы взаимодействия и сотрудничества при исполнении положений соглашения; иные вопросы, связанные с исполнением положений соглашения;

в соглашении указывается срок действия, условия и порядок его досрочного прекращения;

языком соглашения является русский язык, но при необходимости оно может быть составлено и подписано на двух языках - русском и государственном языке республики;

соглашение может предусматривать ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение соглашения, возможность его одностороннего расторжения, а также обязанность возмещения ущерба, причиненного неисполнением или ненадлежащим исполнением соглашения;

порядок подготовки, предварительного рассмотрения и согласования проектов соглашений определяется Президентом РФ;

проект соглашения одобряется или отклоняется Правительством РФ не позднее чем в трехмесячный срок со дня представления указанного проекта;

соглашение, проект которого был одобрен Правительством РФ, подписывается руководителем соответствующего федерального органа исполнительной власти и должностным лицом, уполномоченным субъектом Федерации на подписание соглашения;

изменения и дополнения в соглашение вносятся в том же порядке, в каком заключаются данные соглашения;

соглашение, изменения и дополнения в соглашение вступают в силу по истечении 10 дней после их официального опубликования в полном объеме вместе с правовыми актами об их одобрении, если соглашением не установлен другой порядок их вступления в силу.

3. Федеральные органы исполнительной власти и исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут заключать между собой на добровольной основе соглашения о передаче друг другу осуществления части своих полномочий. Предметами соглашений могут быть: а) передача осуществления части полномочий; б) условия и порядок передачи осуществления части полномочий; в) материально-финансовая основа передачи осуществления части полномочий; г) формы взаимодействия и сотрудничества при исполнении положений соглашения, а также иные вопросы, связанные с исполнением положений соглашения. При этом соглашение может быть заключено на основании федерального закона по предметам совместного ведения или договора. Данные соглашения не могут передавать, исключать или иным образом перераспределять установленные Конституцией РФ предметы ведения Российской Федерации, предметы совместного ведения. Запрещено заключать соглашения, которые ведут к изменению конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации, ущемлению или утрате установленных Конституцией РФ прав и свобод человека и гражданина, нарушению государственной целостности Российской Федерации и единства системы государственной власти в Российской Федерации.

4. Часть 4 анализируемой статьи закрепляет функцию Президента РФ и Правительства РФ по обеспечению полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации. Ее осуществление является одной из гарантий суверенитета и целостности российского государства, эффективности деятельности системы федеральных органов

государственной власти. Подобную функцию выполняют в пределах своего ведения и полномочий также федеральные суды, прокуратура и некоторые другие федеральные органы, но Президенту и Правительству в этой сфере отводится особая роль.

Конституционный статус Президента РФ и Правительства РФ предопределяет их особую роль в обеспечении осуществления функций и полномочий федеральной государственной власти на всей территории страны.

Президент РФ обладает широкими возможностями для обеспечения полномочий федеральной государственной власти (см. комментарий к гл. 4). Конкретные полномочия Правительства РФ, связанные с осуществлением своей конституционной обязанности, закрепленной в ч. 4 комментируемой статьи, определены (помимо Конституции РФ) в упоминавшемся выше Федеральном конституционном законе "О Правительстве Российской Федерации".

## Статья 79

Данная статья говорит о праве Российской Федерации принимать участие в межгосударственных объединениях. В определенном смысле законодатель следует примеру некоторых конституционных актов европейских государств. Между тем само право на участие в международных институциональных образованиях не связано напрямую с закреплением такого права в конституционном законе. Подтверждением тому является то очевидное обстоятельство, что Российская Федерация приобрела членство во многих международных образованиях в качестве правопреемницы советского Союза, т.е. до принятия настоящей Конституции. Основное значение для вступления государства в международное объединение имеют согласованные его членами положения учредительного акта о порядке принятия в состав его членов.

Конституция относит к ведению Федерации международные договоры России (п. "к" ст. 71), не конкретизируя их содержания. В то же время из текста самой Конституции очевидно, что воздействие норм международного права на право нашей страны может быть весьма значительным. Из части 4 ст. 15 Конституции, в частности, вытекает, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. В части 1 ст. 17 Конституции определено, что в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией.

Включая в свою Конституцию право вступать в межгосударственные объединения и передавать им часть своих полномочий, Российская Федерация исходит из того, что она, как и другие государства, является полноправным членом международного сообщества, в котором становится все более тесным сотрудничество в области безопасности, экономики, науки и техники, окружающей среды и т.д.

Важным элементом конституционно-правового статуса Российской Федерации является ее право участвовать в межгосударственных объединениях.

Межгосударственное объединение - один из видов международных организаций, которые создаются и действуют на основе договоров, соглашений между государствами, а объем их правосубъектности определяется их уставами. В данном случае межгосударственное объединение означает межправительственную организацию, являющуюся, в отличие от международных объединений неправительственного характера, одной из форм сотрудничества между государствами. При этом Российская Федерация самостоятельно решает вопрос о своем участии или неучастии в межгосударственных объединениях, исходя из своих национальных интересов. Межгосударственные объединения - субъекты международного права. По составу они могут быть всемирными (универсальными), в которых участвуют все или почти все государства мира (например, ООН), и региональными, участниками которых являются государства определенного географического региона (например, Совет Европы).

Из содержания комментируемой статьи следует, что независимо от характера межгосударственного объединения Российская Федерация может участвовать только в таких объединениях, которые созданы на основе международного договора. Вступая в межгосударственные объединения, Российская Федерация может передавать ему часть своих

полномочий, т.е. добровольно отказаться от некоторых своих прав и передать их, согласно международному договору, органам межгосударственного объединения.

Конституция ставит два условия для ограничения этого права.

Во-первых, Россия не может вступить в межгосударственное объединение и, следовательно, передать ему часть своих полномочий, если в результате последует ограничение прав и свобод человека и гражданина. Здесь имеются в виду прежде всего права и свободы, установленные Конституцией РФ.

Во-вторых, вступление Российской Федерации в межгосударственное объединение не должно противоречить основам конституционного строя Российской Федерации, т.е. любому из положений, закрепленных в гл. 1 Конституции РФ. Важнейшими среди этих положений являются принципы народовластия, государственного суверенитета, целостности и неприкосновенности территории страны, идеологического и политического многообразия. Устанавливая такие ограничения, комментируемая статья становится дополнительной гарантией прав и свобод человека и гражданина и конституционного строя России.

Более подробно участие Российской Федерации в межгосударственных объединениях и порядок заключения международных договоров определяются в Федеральном законе от 15 июля 1995 г. N 101-ФЗ "О международных договорах Российской Федерации"\*(405).

Этот Закон устанавливает, что международные договоры об участии Российской Федерации в межгосударственных союзах, международных организациях и иных межгосударственных объединениях, если такие договоры предусматривают передачу им осуществления части полномочий Российской Федерации или устанавливают юридическую обязательность решений их органов для Российской Федерации, подлежат ратификации.

Не вступившие в силу для Российской Федерации международные договоры, признанные Конституционным Судом РФ не соответствующими Конституции РФ, не подлежат введению в действие и применению.

Процедура на первый взгляд может показаться сложной, но эта сложность оправдана: вхождение в межгосударственное объединение требует большой осмотрительности, поскольку многие из таких объединений затем получают возможность оказывать серьезное воздействие на политику вступивших в них государств.

В числе таких межгосударственных организаций:

Организация Объединенных Наций, а также основные органы системы: Совет Безопасности, Генеральная Ассамблея и специализированные учреждения - Международная организация труда (МОТ), Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), Международный валютный фонд (МВФ), Международная организация гражданской авиации (ИКАО), Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП), Фонд ООН по народонаселению (ЮНФПА), Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ), Всемирная метеорологическая организация (ВМО) и пр.;

"Группа восьми" ("Большая восьмерка") - форум лидеров ведущих индустриальных демократических государств мира: России, США, Великобритании, Франции, Японии, Германии, Канады, Италии и (с ограниченным статусом) Евросоюза;

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ);

Совет Европы (СЕ);

Содружество Независимых Государств (СНГ);

Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество (АТЭС);

Международный банк реконструкции и развития (МБРР);

Международные валютный фонд (МВФ);

Международный олимпийский комитет (МОК);

Международная федерация красного креста и полумесяца (МФКК).

Кроме международных организаций, в которых Российская Федерация является членом, огромное влияние на развитие политики, экономики, культуры и других областей оказывают и

иные международные организации, с которыми Российская Федерация поддерживает отношения, не будучи постоянным членом:

- Европейский союз (ЕС);
- Организация Североатлантического договора (НАТО);
- Ассоциация стран юго-Восточной Азии (АСЕАН);
- Организация исламская конференция (ОИК);
- Лига арабских государств (ЛАГ);
- Организация африканского единства (ОАЕ);
- Восточно-Африканское Сообщество (ВАС);
- Сообщество развития Юга Африки (САДК);
- Общий рынок Восточной и Южной Африки (КОМЕСА);
- Организация американских государств (ОАГ);
- Южноамериканский общий рынок (МЕРКОСУР);
- Ассоциация карибских государств (КАРИКОМ);
- Североамериканская зона свободной торговли (НАФТА);
- Организация стран - экспортеров нефти (ОПЕК);
- Организация за запрещение ядерного оружия в Латинской Америке (ОПАНАЛ);
- Европейское Космическое Агентство (ЕКА).

## **Глава 4. Президент РФ**

### **Статья 80**

1. В Российской Федерации пост Президента, избираемого всенародным голосованием, введен законами РСФСР от 24 апреля 1991 г. "О Президенте РСФСР" и "О выборах Президента РСФСР", оформившими результаты первого референдума, проведенного в России 17 марта 1991 г.\*(406) В целях конституционного закрепления решения референдума Законом РСФСР от 24 мая 1991 г. были внесены соответствующие изменения и дополнения в Конституцию (Основной закон) РСФСР 1978 г.\*(407)

С принятием Конституции РФ 1993 г. концепция президентской власти претерпела существенные изменения.

Если в соответствии с Конституцией РСФСР 1978 г. Президент РСФСР провозглашался высшим должностным лицом РСФСР и главой исполнительной власти в РСФСР, то по ныне действующей Конституции, согласно ст. 80, Президент Российской Федерации является главой государства. Это орган, который не относится ни к одной из ветвей государственной власти, как бы стоит над всеми видами власти, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие всех других органов государственной власти (ст. 92).

Это вызвано объективной необходимостью наделения Президента полномочиями, обеспечивающими единство государственной власти, устойчивость системы управления государственными делами, согласованное функционирование ветвей власти в условиях конституционного разделения властей. Направляя работу всех федеральных государственных органов, выполняя активные координирующие функции, Президент действует в качестве главы государства.

2. Конституция содержит нормы, развивающие и наполняющие реальным содержанием институт президентства, в том числе нормы, определяющие статус Президента как гаранта Конституции. Президент наделен неограниченным правом законодательной инициативы, позволяющим ему в конкретной правовой форме ставить вопросы о реализации в законах



конституционных положений, приведении законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией. Президент вправе использовать право вето на стадии подписания федеральных законов (ч. 3 ст. 107 Конституции), в том числе как гарантию обеспечения их конституционности.

Как глава государства, Президент Российской Федерации является гарантом прав и свобод человека и гражданина.

Положения об обязанности Президента защищать Конституцию РФ, уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, верно служить народу содержатся в тексте присяги Президента, которую он приносит при вступлении в должность (ч. 1 ст. 82 Конституции). В соответствии с Конституцией права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность всех органов государственной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18). В этой сфере Конституция отводит Президенту особую роль.

Выступая гарантом прав и свобод человека и гражданина, Президент реализует данное конституционное полномочие в процессе осуществления законодательной инициативы, а также при издании указов, направленных на защиту правового положения личности в целом и отдельных групп населения, обеспечение граждан всей полнотой политических и социально-экономических прав.

Президент РФ в установленном Конституцией порядке принимает меры по охране суверенитета России, ее независимости и государственной целостности. Для случаев, когда этот порядок не детализирован, а также в отношении полномочий, не перечисленных в ст. 83-89 Конституции, их общие рамки определяются принципом разделения властей (ст. 10) и требованием ст. 90 (ч. 3), согласно которому указы и распоряжения Президента не должны противоречить Конституции и законам Российской Федерации. Охрана суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности связана с деятельностью всех ветвей власти. Однако Президент наделяется Конституцией в этой сфере особыми полномочиями. В частности, он принимает оперативные решения, вызванные экстраординарными обстоятельствами, вправе вводить военное или чрезвычайное положение на территории России или в отдельных ее местностях. Данные обязанности Президента РФ обусловлены также ст. 71 (п. "м"), 82 (ч. 1), 87 (ч. 1 и 2) Конституции. В связи с реализацией конституционных полномочий Президента по охране суверенитета Российской Федерации следует отметить указы, утвердившие Концепцию национальной безопасности\*(408) и Военную доктрину Российской Федерации\*(409).

Полномочия Президента РФ по охране исторически сложившегося государственного единства непосредственно связаны с выполнением им конституционных требований об обеспечении целостности Российской Федерации и неприкосновенности ее территории. Государственная целостность как одна из основ конституционного строя России закреплена в ст. 4 (ч. 3), 5 (ч. 3), 8, 65, 67 (ч. 1), 71 (п. "б") Конституции и является важным условием обеспечения равного правового статуса всех граждан независимо от места их проживания, одной из гарантий их конституционных прав и свобод.

Институт представителей Президента имеет широкое распространение в России. Существуют постоянные и временные представители Президента.

3. Действующая Конституция впервые наделяет Президента РФ правом определять основные направления внутренней и внешней политики государства. В предыдущей Конституции страны определение всей внутренней и внешней политики РСФСР, не только ее основ, находилось в исключительном ведении Съезда народных депутатов РСФСР.

В части 3 ст. 80 не указано, в какой форме Президент определяет основные направления политики. Однако, п. "е" ст. 84 Конституции закрепляет полномочие Президента представлять Федеральному Собранию ежегодные послания о положении в стране и об основных направлениях внутренней и внешней политики государства. Поскольку упомянутая конституционная формулировка не носит закрытого характера, на практике основные направления политики определяются Президентом в разнообразных формах. Помимо ставших уже традиционными ежегодных посланий Президента\*(410), содержащих оценку положения дел и задачи государства на будущее, упомянутую роль играют и бюджетные послания Президента страны\*(411).

Президент, определяя основные направления внутренней и внешней политики страны, может донести их до сведения и в своих публичных выступлениях, и в тематических концептуальных документах, примером которых может служить Послание по национальной безопасности Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, направленное 13 июня 1996 г.

Федеральное Собрание также участвует в осуществлении политики государства путем принятия федеральных законов, постановлений палат, заявлений, деклараций. Таким образом, Президент определяет основные направления внутренней и внешней политики государства в соответствии с Конституцией и федеральными законами.

4. В соответствии с п. 4 комментируемой статьи президент как глава государства осуществляет представительство РФ в двух аспектах - внутри страны и в международных отношениях.

Внутренний аспект представительства государства в лице Президента реализуется при осуществлении им полномочий, непосредственно исходящих от государства. Проявление представительства внутри страны происходит при решении вопросов, связанных с принятием в гражданство и с прекращением гражданства, учреждением государственных наград и почетных званий, предоставлением политического убежища, в отношениях с субъектами РФ и с различными структурами гражданского общества. Впервые в России введено понятие Почетной грамоты и благодарности Президента Российской Федерации\*(412).

При Президенте действуют общественные советы, комиссии, структуры, например Совет при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции\*(413), Совет при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления\*(414); Президент оказывает поддержку общественным объединениям.

Совет при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления (далее - Совет) является совещательным органом, созданным в целях совершенствования государственной политики в области местного самоуправления.

Основными задачами Совета являются:

а) подготовка предложений об осуществлении государственной политики в области развития местного самоуправления и определение приоритетных направлений ее реализации;

б) рассмотрение вопросов обеспечения взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований;

в) рассмотрение проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации по вопросам местного самоуправления.

Совет формируется в составе председателя Совета, его заместителя, секретаря и членов Совета, которые принимают участие в его работе на общественных началах.

Председателем Совета является Президент Российской Федерации.

Состав Совета утверждается Президентом Российской Федерации, при этом должностные лица местного самоуправления включаются в него сроком на один год. По решению Президента Российской Федерации указанный срок может быть продлен либо в состав Совета включаются иные должностные лица местного самоуправления.

## Статья 81

1. В комментируемой статье урегулированы вопросы, связанные со сроком полномочий Президента, принципами его избрания, требованиями, предъявляемыми к лицу, который может быть избран Президентом, с длительностью срока, в течение которого Президент может занимать свою должность.

До 1 января 2009 г. срок полномочий Президента России составлял 4 года, однако Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. N 6-ФКЗ "Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы" этот срок был увеличен до 6 лет.

Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации вступил в силу со дня его официального опубликования (после его одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации) в "Парламентской газете" от 31 декабря 2008 г. N 90. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации применяется в отношении Президента Российской Федерации, который будет избран после его вступления в силу.

Конституционная статья в отсылочной норме указывает наличие специального федерального закона, регламентирующего порядок подготовки и проведения выборов Президента.

Президент избирается народом, следовательно, его полномочия производны от народа, который доверяет Президенту высшие государственные функции. Так, согласно ст. 81 Конституции РФ, Президент избирается всеми гражданами России, обладающими активным избирательным правом, на всеобщих выборах, путем всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. В силу этого он получает мандат доверия не от парламента, а от всего населения России.

2. Предъявляемые к кандидату в Президенты требования изложены закрытым перечнем в ч. 2 и 3 ст. 81. Президентом может быть избран только гражданин Российской Федерации, достигший 35 лет. Конституция не выдвигает требования о том, чтобы кандидат в президенты был гражданином Российской Федерации по рождению.

Следует отметить, что этот пост требует человека, имеющего достаточный жизненный опыт. Зарубежная практика устанавливает и более высокие нижние пределы возрастных цензов кандидата в Президенты - не моложе 40-50 лет.

Верхний предел возрастных цензов кандидата в Президенты страны действующая Конституция не предусматривает, в отличие от предыдущей Конституции, по которой устанавливалось ограничение в 65 лет.

Ценз "оседлости" для кандидата в Президенты - 10-летний срок постоянного проживания российского гражданина в Российской Федерации, является оптимальным для приобретения достаточного знания страны, ее интересов, возможностей, традиций.

3. Российская Конституция закрепляет вполне демократичный принцип - невозможность более двух сроков подряд занимать президентскую должность. Ограничение максимального срока пребывания одного лица на посту Президента нередко рассматривается как гарантия против установления власти одного лица на продолжительный срок, т.е. личной диктатуры, режима авторитаризма. Однако в России установлена возможность даже после двух сроков пребывания в должности Президента вновь через какое-то время занять этот пост, поскольку Конституция ограничивает занятие президентской должности двумя сроками, только если они следуют подряд.

4. Порядок выборов Президента Российской Федерации определяется Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом Российской Федерации 10 января 2003 г. (в ред. от 24.07.2007 г.) "О выборах Президента Российской Федерации"\*(415). Заметим, что это уже третий закон с тем же названием (первый был принят в 1995 г., второй - в 1999 г.).

Законодательство о выборах Президента РФ составляют также Федеральный закон от 12 июня 2002 г. (в ред. от 24.07.2007 г.) "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"\*(416), Федеральный закон от 10 января 2003 г. "О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации "Выборы"\*(417), нормативные правовые акты ЦИК России, издаваемые в пределах ее компетенции.

Федеральными законами и подзаконными нормативными актами устанавливаются основные принципы проведения избирательной кампании Президента, регулируется организация выборов путем создания системы избирательных комиссий, предусматривается статус избирательных объединений, регулируются отношения по выдвижению и регистрации кандидатов на должность Президента, их статус, вопросы предвыборной агитации, финансирования выборов, устанавливаются порядок голосования и определения результатов выборов, порядок обжалования нарушений избирательных прав и ответственность за их нарушение, а также порядок вступления в должность Президента РФ.

## Статья 82

1. Процедура вступления в должность Президента регулировалась в период действия прежней Конституции Законом РФ от 27 июня 1991 г.\*(418) Президент Российской Федерации, избранный в соответствии с Конституцией России, вступает в должность по истечении четырех лет со дня вступления в должность Президента Российской Федерации, избранного на предыдущих выборах, а при проведении досрочных выборов, а также в случае, если ко дню истечения четырех лет со дня вступления в должность Президента, избранного на предыдущих выборах, назначены повторные выборы, - на тридцатый день со дня официального опубликования Центральной

избирательной комиссией Российской Федерации общих результатов выборов Президента Российской Федерации.

При вступлении в должность Президент Российской Федерации приносит народу присягу. Содержание присяги имеет не только символическое, но и юридическое значение. Во-первых, вступление в должность Президента Российской Федерации невозможно без принесения присяги. Во-вторых, моментом принесения присяги вновь избранным Президентом Российской Федерации обуславливается и прекращение исполнения полномочий действовавшего до этого момента Президента. Это общее правило, однако, не действует в случае наступления условий досрочного прекращения полномочий, указанных в ч. 2 ст. 92 Конституции Российской Федерации, т.е. исполняющий обязанности Президента страны не должен приносить присягу.

2. Конституция Российской Федерации предусматривает два основных условия принесения присяги вновь избранным Президентом Российской Федерации: торжественная обстановка и присутствие членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы и судей Конституционного Суда Российской Федерации.

Поскольку принесение присяги, согласно ст. 92 Конституции РФ, является моментом, с которого избранный Президент страны приступает к исполнению своих обязанностей, эта церемония должна быть предельно публичной, открытой процедурой. Проведение инаугурации в присутствии представителей всех ветвей власти означает удостоверение и признание ими полной легитимности вступающего в должность Главы государства, т.е. подтверждение того, что Президент не присвоил власть, а получил ее законным путем, что соблюдена принципиально важная норма ч. 4 ст. 3, гласящая: "Никто не может присваивать власть в Российской Федерации".

Церемониал вступления Президента Российской Федерации еще в процессе становления. Проведение торжественной церемонии вступления в должность Б.Н. Ельцина 9 августа 1996 г. и В.В. Путина 7 мая 2000 г. и 7 мая 2004 г. различаются в деталях. Указом Президента Российской Федерации от 5 августа 1996 г. "Об официальных символах президентской власти и их использовании при вступлении в должность вновь избранного Президента Российской Федерации"\*(419) было установлено, что символами президентской власти являются штандарт (флаг) Президента Российской Федерации, Знак Президента Российской Федерации, представляющий собой Орден "За заслуги перед Отечеством" I степени с цепью, и специально изготовленный в единственном экземпляре официальный текст Конституции Российской Федерации. Эти символы не являются собственностью Президента, а должны каждый раз передаваться вновь избранному главе государства при вступлении его в должность. На церемонии в августе 1996 г. они были вручены Б.Н. Ельцину, в мае 2000 г. и 2004 г. - В.В. Путину, в мае 2008 г. - Д.А. Медведеву.

Описание штандарта (флага) Президента Российской Федерации и местонахождение оригинала закреплено Указом Президента Российской Федерации от 15 февраля 1994 г. "О штандарте (флаге) Президента Российской Федерации" (с посл. изм. и доп.)\*(420).

27 июля 1999 г. Указом Президента Российской Федерации "Об утверждении описания символа президентской власти - Знака Президента Российской Федерации"\*(421) был утвержден новый символ президентской власти - Знак Президента Российской Федерации, передаваемый Президенту Российской Федерации как Главе государства на период его полномочий. Символ президентской власти - Знак Президента Российской Федерации, состоит из знака и цепи знака.

До инаугурации статус вновь избранного, но не вступившего в должность Президента регулируется Указом Президента РФ от 3 марта 2008 г. N 295 "О статусе вновь избранного и не вступившего в должность президента Российской Федерации"\*(422). Определяется статус как "должность вновь избранного президента, но еще не вступившего в должность" и не имеет прецедентов в современной российской истории.

На церемонию в 2008 г. были приглашены более двух тысяч гостей, среди которых более 140 зарубежных гостей - в основном послы иностранных государств и временные поверенные. Впервые на церемонии присутствовал действующий президент - В.В. Путин. После завершения церемонии инаугурации на Соборной площади перед Большим Кремлевским дворцом новому Президенту РФ был представлен личный состав президентского полка.

## Статья 83

Согласно подп. "а" комментируемой статьи, Президент Российской Федерации назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства Российской Федерации. Данное

полномочие Президента конкретизировано в тексте Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. "О Правительстве Российской Федерации" (в ред. от 2 марта 2007 г.)\*(423) и Регламенте Правительства Российской Федерации от 8 июня 2004 г. (в ред. от 19 мая 2008 г.)\*(424):

Председатель Правительства Российской Федерации назначается Президентом Российской Федерации из числа граждан Российской Федерации, не имеющих гражданства иностранного государства, в порядке, установленном Конституцией Российской Федерации.

Согласно подп. "в" комментируемой статьи, Президент Российской Федерации принимает решение об отставке Правительства Российской Федерации.

Это право Президент может реализовать как по собственной инициативе, так и по инициативе Правительства или Государственной Думы.

Правительство Российской Федерации может подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом Российской Федерации.

Президент Российской Федерации вправе принять решение об отставке Правительства Российской Федерации, в том числе, в предусмотренных Конституцией Российской Федерации случаях выражения Государственной Думой недоверия Правительству Российской Федерации либо отказа Государственной Думы в доверии Правительству Российской Федерации.

В случае отставки или сложения полномочий Правительство Российской Федерации по поручению Президента Российской Федерации продолжает действовать до формирования нового Правительства Российской Федерации.

Согласно подп. "г" комментируемой статьи, Президент Российской Федерации представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального банка Российской Федерации; ставит перед Государственной Думой вопрос об освобождении от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации.

Процедура осуществления упомянутого конституционного полномочия Президента стран регулируется Федеральным законом от 10 июля 2002 г. "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" (с посл. изм. и доп.)\*(425) и Регламентом Государственной Думы Российской Федерации \*(426).

Двадцать первая глава Регламента Государственной Думы устанавливает временные рамки для представления Президентом Российской Федерации на рассмотрение Государственной Думы кандидатуры для назначения на должность Председателя Центрального банка Российской Федерации - не позднее чем за три месяца до истечения срока полномочий Председателя Центрального банка Российской Федерации.

Кандидатура для назначения на должность Председателя Центрального банка Российской Федерации предварительно рассматривается на заседаниях (совместных или отдельных) Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам и Комитета Государственной Думы по кредитным организациям и финансовым рынкам. Данные комитеты вносят проект постановления Государственной Думы по указанному вопросу на рассмотрение палаты.

В случае отклонения Государственной Думой кандидатуры, представленной для назначения на должность Председателя Центрального банка Российской Федерации, Президент Российской Федерации в течение двух недель вновь представляет кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального банка Российской Федерации. Одна кандидатура не может быть представлена более двух раз.

В случае досрочного освобождения от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации Президент Российской Федерации представляет на рассмотрение Государственной Думы кандидатуру для назначения на указанную должность в течение двух недель со дня освобождения от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации.

Кандидат для назначения на должность Председателя Центрального банка Российской Федерации выступает перед Государственной Думой с краткой программой предстоящей деятельности. Депутаты Государственной Думы, присутствующие на заседании, вправе задавать вопросы кандидату, высказывать свое мнение по предложенной кандидатуре, выступать за или против нее.

Преимущественное право на выступление принадлежит представителям депутатских объединений в Государственной Думе и комитетах палаты.

Председатель Центрального банка Российской Федерации считается назначенным, если за него проголосовало большинство от общего числа депутатов Государственной Думы.

Повторное рассмотрение той же кандидатуры или рассмотрение новой кандидатуры для назначения на должность Председателя Центрального банка Российской Федерации проводится в том же порядке.

Вопрос об освобождении от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации ставится Президентом Российской Федерации.

Представление Президента Российской Федерации об освобождении от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации предварительно рассматривается на заседаниях (совместных или отдельных) Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам и Комитета Государственной Думы по кредитным организациям и финансовым рынкам. Данные комитеты вносят проект постановления Государственной Думы по указанному вопросу на рассмотрение палаты.

Решение об освобождении от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации принимается Государственной Думой большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Способы голосования в поддержку кандидатуры и в случае освобождения определяются Государственной Думой в ходе обсуждения данного вопроса.

Согласно подп. "д" комментируемой статьи, Президент Российской Федерации по предложению Председателя Правительства Российской Федерации назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, федеральных министров.

Согласно подп. "е" комментируемой статьи, Президент Российской Федерации представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, а также кандидатуру Генерального прокурора Российской Федерации; вносит в Совет Федерации предложение об освобождении от должности Генерального прокурора Российской Федерации; назначает судей других федеральных судов.

Согласно подп. "ж" комментируемой статьи, Президент Российской Федерации формирует и возглавляет Совет Безопасности Российской Федерации, статус которого определяется федеральным законом. Упомянутый закон пока не принят, и регулирование Совета безопасности осуществляется несколькими актами.

Указ Президента РФ от 7 июня 2004 г. N 726 "Об утверждении положений о Совете Безопасности Российской Федерации и аппарате Совета Безопасности Российской Федерации, а также об изменении и признании утратившими силу отдельных актов Президента Российской Федерации" (с посл. изм. и доп.)\*(427) закрепляет основные задачи Совета Безопасности:

обеспечение условий для реализации Президентом Российской Федерации его конституционных полномочий по защите прав и свобод человека и гражданина, охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, организации взаимодействия органов государственной власти, определению основных направлений внутренней и внешней политики государства;

определение жизненно важных интересов личности, общества и государства как основных объектов обеспечения национальной безопасности, выявление внутренних и внешних угроз безопасности этих объектов;

разработка основных направлений стратегии развития государства, обеспечения национальной безопасности и конкурентоспособности Российской Федерации;

подготовка предложений Президенту Российской Федерации для принятия главой государства решений по вопросам внутренней и внешней политики Российской Федерации в области обеспечения национальной безопасности;

подготовка решений о нейтрализации внутренних и внешних угроз безопасности личности, общества и государства;

подготовка оперативных решений о предотвращении чрезвычайных ситуаций, которые могут привести к существенным социально-политическим, экономическим, военным, экологическим и иным последствиям, и решений об организации ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;

подготовка предложений Президенту Российской Федерации о введении, продлении или об отмене чрезвычайного положения;

подготовка предложений о координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в процессе реализации принятых решений в области обеспечения национальной безопасности и оценка их эффективности;

подготовка предложений Президенту Российской Федерации о реформировании существующих либо создании новых органов обеспечения национальной безопасности.

Помимо этого, руководство деятельностью федеральной службы безопасности осуществляется Президентом Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 3 апреля 1995 г. N 40-ФЗ "Об органах федеральной службы безопасности в Российской Федерации" (с посл. изм. и доп.)\*(428).

Федеральный закон от 6 марта 2006 г. N 35-ФЗ "О противодействии терроризму"\*(429) закрепляет обязанности Президента Российской Федерации определять основные направления государственной политики в области противодействия терроризму; компетенцию федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых он осуществляет, по борьбе с терроризмом.

Согласно подп. "з" комментируемой статьи, Президент Российской Федерации утверждает военную доктрину Российской Федерации.

Указ Президента РФ от 21 апреля 2000 г. N 706 "Об утверждении Военной доктрины Российской Федерации"\*(430) закрепляет, что военная доктрина Российской Федерации представляет собой совокупность официальных взглядов (установок), определяющих военно-политические, военно-стратегические и военно-экономические основы обеспечения военной безопасности Российской Федерации.

Согласно подп. "и" комментируемой статьи, Президент Российской Федерации формирует Администрацию Президента Российской Федерации. Положение об Администрации Президента Российской Федерации, утвержденное его Указом от 6 апреля 2004 г. N 490 (в ред. Указов Президента РФ от 7 июня 2004 г. N 726, от 1 августа 2005 г. N 903, от 20 марта 2007 г. N 370)\*(431) закрепляет ее статус: она является государственным органом, сформированным в соответствии с Конституцией Российской Федерации, который обеспечивает деятельность Президента Российской Федерации и осуществляет контроль над исполнением его решений.

Администрация формируется в целях:

обеспечения реализации Президентом Российской Федерации полномочий главы государства;

осуществления контроля над исполнением решений Президента Российской Федерации;

подготовки предложений Президенту Российской Федерации о мерах, направленных на охрану суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности;

содействия Президенту Российской Федерации в определении основных направлений внутренней и внешней политики государства;

разработки общей стратегии внешней политики Российской Федерации, обеспечения реализации Президентом Российской Федерации его полномочий по руководству внешней политикой Российской Федерации;

разработки совместно с соответствующими федеральными органами исполнительной власти и организациями общенациональных проектов и контроля за их реализацией и др.

Согласно подп. "к" комментируемой статьи, Президент Российской Федерации назначает и освобождает полномочных представителей Президента Российской Федерации.

Положение о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г.

№ 849 "О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе" (в ред. от 11 апреля 2008 г.), закрепляет основные задачи полномочного представителя:

организация в соответствующем федеральном округе работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом Российской Федерации;

организация контроля за исполнением в федеральном округе решений федеральных органов государственной власти;

обеспечение реализации в федеральном округе кадровой политики Президента Российской Федерации;

представление Президенту Российской Федерации регулярных докладов об обеспечении национальной безопасности в федеральном округе, а также о политическом, социальном и экономическом положении в федеральном округе, внесение Президенту Российской Федерации соответствующих предложений.

Согласно подп. "л" комментируемой статьи, Президент Российской Федерации назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил Российской Федерации.

Президент РФ, являясь в силу Конституции Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами РФ, назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил (командующих родами войск, военных округов и др.).

#### Статья 84

Согласно п. "а" комментируемой статьи Конституции, Президент Российской Федерации назначает выборы Государственной Думы в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральным законом.

Федеральный закон от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" (в ред. от 24 июля 2007 г.)\*(432) устанавливает, что выборы депутатов Государственной Думы нового созыва назначаются Президентом Российской Федерации. Решение о назначении выборов должно быть принято не ранее чем за 110 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования. Днем голосования является первое воскресенье месяца, когда истекает конституционный срок, на который была избрана Государственная Дума предыдущего созыва. Конституционный срок, на который избирается Государственная Дума, исчисляется со дня ее избрания. Днем избрания Государственной Думы является день голосования, в результате которого она была избрана в правомочном составе. Решение о назначении выборов подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия.

Согласно п. "б" комментируемой статьи, Президент Российской Федерации распускает Государственную Думу в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией Российской Федерации.

В Конституции Российской Федерации закреплено три возможности роспуска Президентом Российской Федерации Государственной Думы.

**Первая.** Статья 111 Конституции Российской Федерации устанавливает, что если Государственная Дума троекратно отклонит предложенные Президентом кандидатуры, то осуществляется одно из полномочий Президента - право роспуска Государственной Думы и назначения новых выборов.

**Вторая.** В соответствии с ч. 3 ст. 117 Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации, получив повторное в течение трех месяцев постановление Государственной Думы о выражении недоверия Правительству со дня вынесения первого решения, обязан принять альтернативное решение: либо объявить об отставке Правительства, либо распустить Государственную Думу и назначить новые выборы.

**Третья.** В соответствии с ч. 4 ст. 117 Конституции Российской Федерации Председатель Правительства Российской Федерации может поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству Российской Федерации. Если Государственная Дума в доверии отказывает, Президент в течение семи дней принимает решение об отставке Правительства Российской Федерации или о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов.



Общие ограничения при принятии решения о роспуске Думы содержатся в ст. 109 Конституции Российской Федерации.

Роспуск Государственной Думы следует рассматривать как конституционно-правовой способ разрешения возможных конфликтов между Президентом и Думой при формировании Правительства, а также между Думой и Правительством при выражении ею недоверия Правительству или отказе последнему в доверии, что преследует конституционную цель - обеспечить своевременное формирование Правительства РФ или продолжение функционирования Правительства, поддерживаемого Президентом вопреки недоверию, выраженному Государственной Думой.

Вопрос о возможности исполнения конституционных полномочий Думой после ее роспуска, вплоть до начала работы Государственной Думы нового созыва, был рассмотрен Конституционным Судом при разрешении им дела по запросу Государственной Думы о толковании положений ст. 84 (п. "б"), 99 (ч. 1, 2 и 4) и 109 (ч. 1) Конституции. В постановлении от 11 ноября 1999 г. N 15-П Конституционный Суд констатировал, что из названных статей Конституции во взаимосвязи с другими ее положениями следует, что роспуск Государственной Думы Президентом означает прекращение, начиная с момента назначения даты новых выборов, осуществления Думой предусмотренных Конституцией полномочий по принятию законов, а также иных ее конституционных полномочий. При этом исключается также осуществление указанных полномочий Президентом, Советом Федерации, другими органами государственной власти\*(433).

Согласно п. "в" комментируемой статьи, Президент Российской Федерации назначает референдум в порядке, установленном федеральным конституционным законом. Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. N 5-ФКЗ "О референдуме Российской Федерации" (в ред. Федеральных конституционных законов от 30 декабря 2006 г. N 7-ФКЗ, от 24 апреля 2008 г. N 1-ФКЗ, с изм., внесенными Постановлением Конституционного Суда РФ от 21 марта 2007 г. N 3-П)\*(434) регулирует процедуру осуществления этого полномочия Президентом страны. Так, не позднее чем через 10 дней со дня поступления документов, на основании которых назначается референдум, Президент Российской Федерации направляет их в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о соответствии Конституции Российской Федерации инициативы проведения референдума по предложенному вопросу (предложенным вопросам) референдума. Если Конституционный Суд Российской Федерации признал инициативу проведения референдума по предложенному вопросу (предложенным вопросам) референдума соответствующей Конституции Российской Федерации, Президент Российской Федерации не позднее чем через 15 дней со дня поступления решения Конституционного Суда Российской Федерации назначает референдум. Если указанная инициатива признана не соответствующей Конституции Российской Федерации, процедуры по ее реализации прекращаются с момента вступления в силу решения Конституционного Суда Российской Федерации.

При назначении референдума Президент Российской Федерации определяет день голосования, которым может быть только воскресенье в период от 60 до 100 дней со дня официального опубликования решения о назначении референдума. При назначении референдума в соответствии с международным договором Российской Федерации могут быть установлены иные сроки проведения референдума.

Согласно п. "е" комментируемой статьи, Президент Российской Федерации обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства\*(435).

## Статья 85

В части первой комментируемой статьи президент наделяется правом использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов. Президент может применить согласительные процедуры как по своей инициативе, так и по инициативе законодательного или исполнительного органов государственной власти в случаях, предусмотренных действующим законодательством.

Такие случаи предусмотрены, например, нормами Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (в ред. от 29 марта 2008 г.)\*(436). В случае возникновения разногласий при приведении в соответствие с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами конституции (устава), закона субъекта Российской Федерации или иного

нормативного правового акта законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации Президент Российской Федерации использует согласительные процедуры для их разрешения.

Федеральным конституционным законом от 17 декабря 2001 г. N 6-ФКЗ "О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации" предусмотрено, что Президент Российской Федерации уведомляет о полученном предложении об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Совет Федерации, Государственную Думу, Правительство Российской Федерации и при необходимости проводит с ними соответствующие консультации. Следовательно, консультации могут быть одной из форм согласительных процедур Президента.

Регламент Государственной Думы предусматривает возможность создания по предложению либо с предварительного согласия Президента Российской Федерации специальную комиссию для выработки согласованного текста федерального закона по отклоненному Президентом Российской Федерации федеральному закону с учетом предложений Президента Российской Федерации.

Важно отметить, что, имея такую форму работы, как согласительные процедуры, инициатором и участником которых он может выступать, Президент опирается не только на свои властные полномочия, но и на свой политический авторитет.

Конкретизации термина "согласительные процедуры" в законодательстве нет. Думается, это могут быть переговоры, создание специальных комиссий или иных форм согласования спорных вопросов. Задача согласительных процедур - выработка сторонами согласованного решения.

В случае недостижения в ходе согласительных процедур взаимно приемлемого решения Президент может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда. Например, ряд споров о компетенции разрешается Конституционным Судом Российской Федерации (п. "а", "б" и "в" ч. 3 ст. 125).

2. В соответствии с ч. 2 комментируемой статьи президент Российской Федерации вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

Более подробно процедура приостановления актов органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации предусмотрена, например, нормами ст. 29 Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации". Президент Российской Федерации вправе приостановить действие акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), а также действие акта органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в случае противоречия этого акта Конституции Российской Федерации, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

В период действия Указа Президента Российской Федерации о приостановлении действия актов высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и (или) органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации не может быть издан другой акт, имеющий тот же предмет регулирования, за исключением акта, отменяющего акт, действие которого приостановлено Президентом Российской Федерации, либо вносящего в него необходимые изменения.

В данном случае высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) вправе обратиться в соответствующий суд для решения вопроса о соответствии изданного им или органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации акта Конституции Российской Федерации, федеральным законам и международным обязательствам Российской Федерации.

Президент Российской Федерации в качестве Главы государства представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях, определяет основные направления внутренней и внешней политики государства.

В развитие упомянутых полномочий комментируемая статья Конституции детализирует полномочия Президента Российской Федерации в данной сфере. Так, осуществляя внешнеполитические функции, Президент Российской Федерации несет конституционную ответственность за выполнение международных обязательств Российской Федерации.

В соответствии с п. "а" комментируемой статьи Конституции РФ Президент страны осуществляет руководство внешней политикой Российской Федерации. Реализуя это полномочие, Президент в сотрудничестве с парламентом разрабатывает стратегию внешнеполитической деятельности, основные ее направления. Он непосредственно руководит выполнением намеченного курса, инструктирует и контролирует Министерство иностранных дел, другие органы исполнительной власти, к компетенции которых относится реализация того или иного аспекта внешнеполитической деятельности.

Президент ведет переговоры и подписывает международные договоры РФ согласно п. "б" комментируемой статьи. Как Глава государства, Президент осуществляет высшее представительство в международных отношениях. Он устанавливает прямые контакты с руководителями государств, ведет переговоры с ними, посещает международные организации и т.д.

В соответствии с нормами Федерального закона от 15 июля 1995 г. N 101-ФЗ "О международных договорах Российской Федерации" (с посл. изм. и доп.)\*(437) Президент Российской Федерации как Глава государства представляет Российскую Федерацию в международных отношениях и в соответствии с Конституцией Российской Федерации и международным правом ведет переговоры и подписывает международные договоры Российской Федерации без необходимости предъявления полномочий.

Полномочия на ведение переговоров и на подписание указанных договоров оформляются от имени Президента Российской Федерации Министерством иностранных дел Российской Федерации. Оформление полномочий означает выдачу Министерством иностранных дел России специального документа, подтверждающего право данного лица вести переговоры и подписывать договор, либо, применительно к межведомственным договорам, выдачу такого документа руководителем ведомства.

Основанием для выдачи полномочий МИД является решение, принятое Президентом в соответствии с упомянутым Законом, в котором указывается, кому поручено вести переговоры и подписать договор. Без такого решения МИД не оформляет полномочия. При этом полномочия могут быть выданы (в зависимости от содержания решения) только на проведение переговоров, или на проведение переговоров и подписание договора, или только на подписание договора.

Согласно подп. "в", "г" комментируемой статьи, Президент подписывает ратификационные грамоты, принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей.

При Президенте аккредитуются дипломатические представители, он назначает и отзывает дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях. В рамках выполнения упомянутых полномочий Президентом изданы Указы от 28 августа 2001 г. N 1080 (с изм. от 29 марта 2008 г.) "О денежном вознаграждении лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации в дипломатических представительствах и представительствах Российской Федерации при международных организациях (в иностранных государствах)"\*(438), от 7 сентября 1999 г. N 1180 "Об утверждении Положения о Чрезвычайном и Полномочном После Российской Федерации в иностранном государстве"\*(439).

## Статья 87

Согласно ч. 1 комментируемой статьи, Президент Российской Федерации является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации. Полномочия Президента Российской Федерации в области обороны закреплены Федеральным законом от 31 мая 1996 г. N 61-ФЗ "Об обороне" (в ред. от 14 июля 2008 г.)\*(440). В этой области Президент Российской Федерации:

- 1) определяет основные направления военной политики Российской Федерации;
- 2) утверждает военную доктрину Российской Федерации\*(441);
- 3) осуществляет руководство Вооруженными Силами Российской Федерации, другими войсками, воинскими формированиями и органами;
- 4) в случаях агрессии или непосредственной угрозы агрессии против Российской Федерации, возникновения вооруженных конфликтов, направленных против Российской Федерации, объявляет общую или частичную мобилизацию, вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе, отдает приказ Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами Российской Федерации о ведении военных действий\*(442);
- 5) исполняет полномочия в области обеспечения режима военного положения в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральным конституционным законом;
- 6) принимает в соответствии с федеральными законами решение о привлечении Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов к выполнению задач с использованием вооружения не по их предназначению;
- 7) утверждает концепции и планы строительства и развития Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, План применения Вооруженных Сил Российской Федерации, Мобилизационный план Вооруженных Сил Российской Федерации, а также планы перевода (мобилизационные планы) на работу в условиях военного времени органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и экономики страны, планы создания запасов материальных ценностей государственного и мобилизационного резервов и федеральную государственную программу оперативного оборудования территории Российской Федерации в целях обороны;
- 8) утверждает федеральные государственные программы вооружения и развития оборонного промышленного комплекса;
- 9) утверждает программы ядерных и других специальных испытаний и санкционирует проведение указанных испытаний;
- 10) утверждает единый перечень воинских должностей, подлежащих замещению высшими офицерами в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах, и общее количество воинских должностей, подлежащих замещению полковниками (капитанами 1 ранга) в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах, присваивает высшие воинские звания, назначает военнослужащих на воинские должности, для которых штатом предусмотрены воинские звания высших офицеров, освобождает от их воинских должностей и увольняет их с военной службы в порядке, предусмотренном федеральным законом и др.

2. Согласно ч. 2 комментируемой статьи, Президент Российской Федерации в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе.

Указ Президента Российской Федерации о введении военного положения незамедлительно передается на утверждение Совета Федерации. Вопрос об утверждении указа Президента Российской Федерации о введении военного положения должен быть рассмотрен Советом Федерации в течение 48 часов с момента получения этого Указа.

Указ Президента Российской Федерации о введении военного положения подлежит незамедлительному обнародованию по каналам радио и телевидения, а также незамедлительному официальному опубликованию.

3. Согласно ч. 3 комментируемой статьи, режим военного положения определяется федеральным конституционным законом.

В соответствии с Федеральным конституционным законом от 30 января 2002 г. N 1-ФКЗ "О военном положении"\*(443) под военным положением понимается особый правовой режим, вводимый на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии.

В соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права актами агрессии против Российской Федерации независимо от объявления иностранным государством (группой государств) войны Российской Федерации признаются:

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

2) бомбардировка вооруженными силами иностранного государства (группы государств) территории Российской Федерации или применение любого оружия иностранным государством (группой государств) против Российской Федерации;

3) блокада портов или берегов Российской Федерации вооруженными силами иностранного государства (группы государств);

4) нападение вооруженных сил иностранного государства (группы государств) на Вооруженные Силы Российской Федерации или другие войска независимо от места их дислокации;

5) действия иностранного государства (группы государств), позволяющего (позволяющих) использовать свою территорию другому государству (группе государств) для совершения акта агрессии против Российской Федерации;

6) засылка иностранным государством (группой государств) или от имени иностранного государства (группы государств) вооруженных банд, групп, иррегулярных сил или наемников, которые осуществляют акты применения вооруженной силы против Российской Федерации, равносильные указанным в настоящем пункте актам агрессии.

Целью введения военного положения является создание условий для отражения или предотвращения агрессии против Российской Федерации.

Военное положение на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях вводится Указом Президента Российской Федерации. В Указе Президента Российской Федерации о введении военного положения должны быть определены:

обстоятельства, послужившие основанием для введения военного положения;

дата и время, когда начинает действовать военное положение;

границы территории, на которой вводится военное положение.

## Статья 88

Чрезвычайное положение на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях вводится указом Президента РФ с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. N 3-ФКЗ "О чрезвычайном положении" (444) регулирует основания и процедуру введения чрезвычайного положения, а также его правовой режим.

В указе 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.

Чрезвычайное положение вводится лишь при наличии обстоятельств, которые представляют собой непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан или конституционному строю Российской Федерации и устранение которых невозможно без применения чрезвычайных мер. К таким обстоятельствам относятся:

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

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

По сравнению с Законом РСФСР "О чрезвычайном положении"\*(445) в новом Законе в понятие "чрезвычайные ситуации социально-политического и криминогенного характера" добавлены следующие положения: попытки захвата или присвоения власти, вооруженный мятеж, блокирование или захват особо важных объектов или отдельных местностей, подготовка и деятельность незаконных вооруженных формирований, межконфессиональные и региональные конфликты. В Федеральном конституционном законе "О чрезвычайном положении" уточнено и понятие чрезвычайных ситуаций природного, техногенного и экологического характера.

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

В соответствии с Регламентом Совета Федерации вопрос об утверждении указа Президента о введении чрезвычайного положения должен быть рассмотрен Советом Федерации в срок, не превышающий 72 часов с момента обнародования указа.

Решение об утверждении указа Президента РФ о введении чрезвычайного положения принимается большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации и оформляется постановлением Совета Федерации.

## Статья 89

Согласно подп. "а" комментируемой статьи Конституции, Президент Российской Федерации решает вопросы гражданства Российской Федерации и предоставления политического убежища.

В соответствии с Конституцией и на основании Федерального закона от 31 мая 2002 г. "О гражданстве Российской Федерации" (с посл. изм. и доп.)\*(446) Президент Российской Федерации решает вопросы:

- а) приема в гражданство Российской Федерации в общем порядке;
- б) восстановления в гражданстве Российской Федерации в общем порядке;
- в) выхода из гражданства Российской Федерации в общем порядке;
- г) отмены решений по вопросам гражданства Российской Федерации.

Президент Российской Федерации утверждает положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации. В настоящее время действует Положение, утвержденное Указом Президента РФ от 14 ноября 2002 г. N 1325 "Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации" (в ред. от 27 июля 2007 г.)\*(447).

Положением устанавливаются порядок рассмотрения заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации, принятия, исполнения и отмены решений по указанным вопросам, а также

формы заявлений и перечень необходимых документов, соответствующих конкретным основаниям приобретения или прекращения гражданства Российской Федерации.

Президент Российской Федерации обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие полномочных органов, ведающих делами о гражданстве Российской Федерации, в связи с исполнением Федерального закона "О гражданстве Российской Федерации".

Для предварительного рассмотрения вопросов гражданства при Президенте Российской Федерации действует Комиссия по вопросам гражданства, которая является совещательным и консультативным органом, обеспечивающим реализацию конституционных полномочий главы государства по решению вопросов гражданства Российской Федерации и предоставления политического убежища.

Комиссия формируется в составе председателя Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации, заместителя председателя Комиссии, секретаря Комиссии и ее членов. Состав Комиссии утверждается Президентом Российской Федерации. Председатель и члены Комиссии участвуют в ее работе на общественных началах.

Основными задачами Комиссии являются:

информационное и аналитическое обеспечение деятельности Президента Российской Федерации по реализации возложенных на него Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом "О гражданстве Российской Федерации" полномочий по решению вопросов гражданства Российской Федерации и предоставления политического убежища;

подготовка Президенту Российской Федерации предложений о совершенствовании государственной политики в области гражданства, развитию института российского гражданства;

подготовка Президенту Российской Федерации предложений о совершенствовании законодательства Российской Федерации о гражданстве и предоставлении политического убежища, а также о разрешении возникающих в этой сфере проблем.

Для выполнения поставленных перед Комиссией задач она выполняет следующие основные функции:

предварительное рассмотрение заявлений о приеме в гражданство Российской Федерации, восстановлении в гражданстве Российской Федерации, прекращении гражданства Российской Федерации, предоставлении политического убежища в Российской Федерации и подготовка по ним предложений Президенту Российской Федерации;

анализ и обобщение практики применения законодательства Российской Федерации о гражданстве и предоставлении политического убежища;

взаимодействие с международными организациями по вопросам гражданства;

участие в подготовке международных договоров Российской Федерации по вопросам гражданства, а также материалов для проведения международных мероприятий по этим вопросам;

участие в совещаниях, конференциях и иных мероприятиях по вопросам гражданства Российской Федерации и предоставления политического убежища;

подготовка ежегодных докладов о деятельности Комиссии и представление их Президенту Российской Федерации.

Заседания Комиссии проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в два месяца. Заседание Комиссии считается правомочным, если на нем присутствуют не менее половины ее членов.

Президент Российской Федерации издает указы по вопросам гражданства Российской Федерации\*(448).

Предоставление политического убежища является суверенным правом Российской Федерации как субъекта международного права, действующего в соответствии с общепризнанными нормами международного права. Принятие решений о предоставлении политического убежища - прерогатива Президента, который реализует это свое конституционное полномочие от имени Российского государства.

Порядок предоставления Российской Федерацией политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства определен Указом Президента РФ от 21 июля 1997 г. N 746 "Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища" (в ред. Указов Президента РФ от 1 декабря 2003 г. N 1417, от 27 июля 2007 г. N 993)\*(449).

В соответствии с Положением о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища оно предоставляется иностранным гражданам и лицам без гражданства с учетом государственных интересов России на основании общепризнанных принципов и норм международного права в соответствии с Конституцией Российской Федерации. Политическое убежище предоставляется лицам, ищущим убежище и защиту от преследования или реальной угрозы стать жертвой преследования в стране своей гражданской принадлежности или в стране своего обычного местожительства общественно-политическую деятельность и убеждения, которые не противоречат демократическим принципам, признанным мировым сообществом, нормам международного права. При этом принимается во внимание, что преследование направлено непосредственно против лица, обратившегося с ходатайством о предоставлении политического убежища. Предоставление Российской Федерацией политического убежища производится Указом Президента РФ.

Лицо, которому предоставлено политическое убежище, пользуется на территории Российской Федерации правами и свободами и выполняет обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных для иностранных граждан и лиц без гражданства федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

Согласно подп. "б" комментируемой статьи Конституции, Президент Российской Федерации награждает государственными наградами Российской Федерации, присваивает почетные звания Российской Федерации, высшие воинские и высшие специальные звания.

Государственные награды Российской Федерации являются высшей формой поощрения граждан за выдающиеся заслуги в защите Отечества, государственном строительстве, экономике, науке, культуре, искусстве, воспитании, просвещении, охране здоровья, жизни и прав граждан, благотворительной деятельности и иные выдающиеся заслуги перед государством.

Согласно Указу Президента РФ от 2 марта 1994 г. N 442 "О государственных наградах Российской Федерации"\*(450), Президент Российской Федерации:

издает указы об учреждении государственных наград;

издает указы о награждении государственными наградами;

вручает государственные награды;

образует Комиссию по государственным наградам при Президенте Российской Федерации для проведения общественной оценки материалов о награждении и обеспечения объективного подхода к поощрению граждан. Комиссия работает на общественных началах;

образует в составе Администрации Президента Российской Федерации подразделение для обеспечения реализации конституционных полномочий главы государства и проведения единой политики в области государственных наград.

Президент Российской Федерации присваивает воинские звания маршалов, генералов и адмиралов, высшие специальные звания сотрудников органов внутренних дел, таможенных органов, дипломатические ранги, классные чины действительного государственного советника юстиции, государственного советника юстиции и т. п.

## Статья 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. Однако 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). Однако в последнее время наблюдается тенденция к использованию для нормативного регулирования общественных отношений 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). Поэтому граница между актами Президента порой условна.

Думается, 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.

Указами Президента включаются в ст. 65 Конституции новые наименования субъектов Федерации\*(451).

2. Согласно Конституции Президент РФ издает указы и распоряжения, которые обязательны для исполнения на всей территории России. Ни Совет Федерации, ни Государственная Дума не вправе их отменить. Но эти указы и распоряжения не могут противоречить Конституции и федеральным законам. При обнаружении такого противоречия Конституционный Суд полномочен нормативные указы Президента, если сочтет, что они не соответствуют Конституции Российской Федерации, признать их неконституционными, что имеет значимые юридические последствия.

3. Согласно ч. 3 комментируемой статьи, Указы и распоряжения Президента Российской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

Проблема соотношения указа и закона заслуживает того, чтобы на ней остановиться подробнее. 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 (ст. 90, ч. 3).

Здесь отражена иная концепция назначения актов Президента, а именно: если какой-либо 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 не ясно, 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 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, - сделал вывод Президент, - пока нет соответствующих законов, указы Президента остаются полноценной правовой базой для возникновения и изменения тех или иных общественных отношений"\*(452).

## Статья 91

В числе гарантий, обеспечивающих беспрепятственное и надлежащее осуществление прав и обязанностей лицом, занимающим должность Президента Российской Федерации, особое место занимает его право неприкосновенности.

Из общего смысла содержания нормы комментируемой статьи усматривается, что право неприкосновенности гарантирует Президенту Российской Федерации независимое от влияний (вмешательств) со стороны представителей ветвей власти выполнение его обязанностей.

Согласно комментируемой статье Конституции, Президент обладает неприкосновенностью. Это означает, что 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 ни свергнуть, ни отстранить от исполнения обязанностей.

Эта конституционная установка ограничена временными рамками занятия должности и означает, что лицо, занимающее пост Президента, не может быть привлечено к различного рода ответственности. Однако при отрешении от должности, порядок которого установлен в ст. 93, ответственность может быть возложена.

Вне рамок этого исключения президентская неприкосновенность абсолютна, поскольку ни Конституция, ни законодательство не предусматривают чьего-либо согласия на применение таких мер (в отличие от иных должностных лиц, обладающих неприкосновенностью).

Федеральный закон от 12 февраля 2001 г. "О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи" (в ред. Федерального закона от 24 июля 2007 г. N 214-ФЗ)\*(453), в п. 1 ст. 3 гласит: "Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий, обладает неприкосновенностью. Он не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности за деяния, совершенные им в период исполнения полномочий Президента Российской Федерации, а также задержан, арестован, подвергнут обыску, допросу либо личному досмотру, если указанные действия осуществляются в ходе производства по делам, связанным с исполнением полномочий Президента Российской Федерации".

## Статья 92

В соответствии с ч. 1 комментируемой статьи Конституции Российской Федерации установлены временные рамки правового статуса Президента Российской Федерации. Он приступает к исполнению полномочий с момента принесения присяги, прекращает их исполнение с истечением срока его пребывания в должности с момента принесения присяги вновь избранным Президентом страны. Таким образом, законодательно установлены общие положения временных рамок правового статуса президента.

Исключениям из общего правила посвящен второй пункт комментируемой статьи - основаниям досрочного прекращения полномочий Президента.

В последнее время привлекают пристальное внимание теоретические и практические вопросы, связанные с досрочным прекращением полномочий Президента Российской Федерации.

В комментируемой ч. 92 статьи Конституции России указаны три способа досрочного прекращения исполнения полномочий Президента: отставка, стойкая неспособность по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия, отрешение от должности. Рассмотрим каждый из них.

**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 выполнение обязанностей Президента имеют бесповоротный для Президента характер. Иначе говоря, Президент не может потом объявить, что он "передумал" и отзывает свое заявление об отставке.

Однако возникает практический вопрос: наступает ли для Председателя Правительства исполнение обязанностей Президента при отставке последнего автоматически или Председатель должен официально объявить о начале исполнения обязанностей? Во избежание недоразумений, было бы полезным толкование ст. 92 Конституции со стороны Конституционного Суда РФ. Можно предложить следующее толкование: поскольку Конституция говорит лишь об отставке Президента и не предусматривает того, что кто-то такую отставку может принять, начало развития событий вызывается фактором официального объявления Президентом об отставке, которая, как сказано, подается в письменной форме (с указанием не только года, месяца и дня, но и часа, с которого начинается отставка), даже если Президент объявляет о ней в публичном выступлении либо в заявлении по телевидению.

**Состояние здоровья.** 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 подходит начальная формула ч. 2 ст. 92: Президент "прекращает исполнение полномочий досрочно" в силу стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия. Но это 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, например, при наступивших глухоте, слепоте.

С замещением Президента иное положение. Его замещение Председателем Правительства на время отпуска не предусмотрено. Находясь в отпуске, Президент продолжает оставаться "при исполнении". Поэтому формулировка ч. 3 ст. 92 рассчитана на экстраординарные ситуации. А при их наступлении все зависит от конкретных обстоятельств. Когда Президенту РФ Б.Н. Ельцину предстояла несложная операция по исправлению перегородки носа, то заявления о переложении обязанностей на Председателя Правительства не делалось. Однако перед операцией на сердце Президент издал несколько указов относительно порядка временного исполнения его обязанностей Председателем Правительства.

Прежде всего Президент определил общие условия временного исполнения обязанностей. 19 сентября 1996 г. был принят Указ "О временном исполнении обязанностей Президента Российской Федерации". В нем говорилось: в целях обеспечения условий непрерывного осуществления государственной власти и на основании ч. 3 ст. 92 Конституции РФ установить, что "временное исполнение обязанностей Президента Российской Федерации в период, определенный в соответствии с отдельными указами Президента Российской Федерации в связи с проведением хирургической операции Президенту Российской Федерации, осуществляется Председателем Правительства Российской Федерации Черномырдиным В.С. в полном объеме, включая полномочия по контролю за стратегическими ядерными силами и тактическим ядерным оружием, для чего ему будут переданы соответствующие технические средства ("ядерная кнопка"). Далее предусматривалось, что Председатель Правительства приступает к временному исполнению обязанностей Президента РФ "с момента, определяемого в соответствии с Указом Президента Российской Федерации о возложении на Председателя Правительства Российской Федерации временного исполнения обязанностей Президента Российской Федерации", обеспечение деятельности временного исполняющего обязанности Президента РФ осуществляется в установленном порядке Администрацией Президента РФ. Наконец, было обозначено, что данный Указ вступает в силу со дня его опубликования и действует до "момента подписания Президентом Российской Федерации указа о прекращении временного исполнения Председателем Правительства Российской Федерации обязанностей Президента Российской Федерации".

Как следует из содержания Указа от 19 сентября 1996 г., Президент исходил из того, что он сам принимает решение о наступлении момента временного исполнения обязанностей по ч. 3 ст. 92. Ведь Председатель Правительства осуществляет временное исполнение обязанностей "в период, определяемый в соответствии с отдельными указами Президента", а заканчивается исполнение обязанностей с момента подписания Президентом "указа о прекращении временного исполнения обязанностей".

Практика это подтвердила. Согласно Указу от 5 ноября 1996 г. "О возложении на Председателя Правительства Российской Федерации Черномырдина В.С. временного исполнения обязанностей Президента Российской Федерации", в соответствии с Указом от 9 сентября 1996 г. Премьер-министр приступил к временному исполнению обязанностей Президента с 7 часов 00 минут 5 ноября 1996 г. Придя в сознание после операции, но оставаясь физически весьма ослабленным человеком, Президент сразу принял на себя президентские функции. 6 ноября 1996 г. был издан Указ "О прекращении временного исполнения Председателем Правительства Российской Федерации обязанностей Президента Российской Федерации", которым постановлялось, что исполнение прекращается с 6 часов 00 минут 6 ноября 1996 г.

2. Другой момент связан с начальными словами ч. 2 ст. 92: "Президент Российской Федерации прекращает исполнение полномочий досрочно...". В них явно проглядывает двусмысленность. Выходит, что во всех трех случаях (отставка, болезнь, отрешение) Президент сам прекращает свои полномочия. Между тем очевидно, что безоговорочно это решение лишь в

случае его отставки. При прекращении исполнения полномочий по состоянию здоровья, о чем говорилось ранее, инициатива может исходить как от Президента, так и со стороны (с учетом состояния здоровья). А при отрешении от должности и инициатива постановления вопроса, и решение исходят со стороны. При досрочном прекращении полномочий, выборы Президента Российской Федерации должны состояться не позднее трех месяцев с момента досрочного прекращения исполнения полномочий.

3. Положение ч. 3 ст. 92 Конституции посвящено случаям, на которые распространяется временное исполнение обязанностей Президента Председателем Правительства РФ и что вправе (а чего не вправе) делать последний в данное время. Прежде всего, как уже можно было видеть, имеются все основания для расширительного толкования нормы ч. 3 ст. 92 в ее связи с ч. 2: к Председателю Правительства обязанности Президента переходят во всех случаях досрочного прекращения исполнения полномочий Президентом (отставка, состояние здоровья, отрешение от должности) и при замещении Президента.

Но исчерпывающего ответа на вопрос, чего нельзя делать временно исполняющему обязанности Президента, ч. 3 ст. 92 Конституции не дает. Председатель Правительства на время исполнения обязанностей не имеет права лишь распустить Государственную Думу, назначать референдум и вносить предложения о поправках и пересмотре Конституции. Однако это незначительная часть возможностей Президента. А всеми остальными Председатель Правительства, выходит, воспользоваться может? Не внес ясности в данный вопрос, а, напротив, усложнил его упоминавшийся Указ от 19 сентября 1996 г. "О временном исполнении обязанностей Президента Российской Федерации"; ведь в данном акте сказано, что временное исполнение обязанностей осуществляется Председателем Правительства "в полном объеме". Значит, он вправе, например, утвердить новую военную доктрину РФ (ст. 83 п. "з" Конституции), изменить состав Правительства. Непонятно также, какие акты будет принимать Председатель Правительства в указанный период, поскольку указы и распоряжения исполняющего обязанности Президента отечественным законодательством не предусмотрены.

Думается, в случае замещения Президента при его болезни Председатель Правительства должен заниматься лишь текущими делами, решать самые неотложные вопросы, а все остальное, что требует принятия нормативных актов, оставлять до выздоровления Президента. Не случайно, передав В.С. Черномырдину исполнение президентских полномочий на 23 часа, Президент РФ Б.Н. Ельцин в Указе от 6 ноября 1996 г. о прекращении временного исполнения обязанностей предписал Председателю Правительства (п. 2) "в трехдневный срок доложить о решениях, принятых им в период временного исполнения обязанностей Президента Российской Федерации". Трудно представить, как развивалась бы ситуация в случае более длительного исполнения обязанностей и принятия нормативных актов и.о. Президента. Но ясно то, что Президент вправе принять далее принципиальное решение по каждому документу, появившемуся в данный период.

## Статья 93

1. 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 постановления вопроса об отрешении, при которых оно практически невозможно. Президент РФ, согласно ст. 93 Конституции, может быть отрешен от должности Советом Федерации только на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

Хотя такие нормы навеяны опытом конституционного регулирования некоторых зарубежных стран, трудно себе вообразить, чтобы Президентом России был избран человек, способный совершить столь тяжкие деяния. Кроме того, формулировка ст. 93 в определенном смысле вызывает удивление - получается, что лицо, занимающее пост Президента РФ и совершившее деяние, которое хотя и не подпадает под признаки тяжкого преступления, но все-таки является уголовным преступлением, не может быть отрешено от должности. То, что уголовный преступник вправе оставаться на посту Президента РФ, Конституция не исключает. Конечно, предполагается, что его все-таки заставят подать в отставку. Очевидно, при грядущих конституционных реформах в России придется решить более четко и вопрос об основаниях отрешения Президента от должности.

2. Процедура при отрешении по Конституции и регламентам Государственной Думы и Совета Федерации заключается в следующем. Предложение о выдвигании обвинения против Президента может быть внесено по инициативе не менее 1/3 депутатов Государственной Думы. Дума образует

специальную комиссию и получает ее заключение по существу вопроса. Согласно Регламенту Государственной Думы обсуждение предложения депутатов проводится на заседании Государственной Думы, на котором выступают уполномоченный от группы депутатов, выдвинувших обвинение, представитель специальной комиссии, обязательно заслушивается заключение Верховного Суда РФ о наличии в действиях Президента признаков преступления, выступают депутаты, эксперты; представители Президента и Правительства в Государственной Думе могут получить слово вне очереди. Государственная Дума принимает решение о выдвижении обвинения против Президента 2/3 от общего числа депутатов палаты.

3. Решение Государственной Думы передается в Совет Федерации, который обязан получить заключение Конституционного Суда РФ о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения. По Регламенту Совета Федерации на его заседании рассмотрение вопроса начинается с сообщения Председателя Государственной Думы об основаниях выдвижения обвинения против Президента, затем слово предоставляется Председателю Конституционного Суда и Председателю Верховного Суда РФ для оглашения заключения этих органов, заслушивается заключение Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и судебно-правовым вопросам. На заседание Совета Федерации приглашается Президент, ему или его представителю может быть предоставлено слово по их желанию. Решение Совета Федерации об отрешении Президента от должности принимается 2/3 голосов от общего числа членов данной палаты. Причем это решение должно быть принято не позднее чем в трехмесячный срок после выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента; если в указанный срок решение Совета Федерации не будет принято, обвинение против Президента считается отклоненным.

## Глава 5. Федеральное Собрание

В соответствии со ст. 10 Конституции РФ государственная власть в России осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную.

Законодательные органы олицетворяют демократические начала государства, выступают гарантами демократии. Этим обусловлен набор их властных полномочий, роль и значимость в системе органов государственной власти. Законодательные органы влияют на развитие Российской Федерации как демократического федеративного правового государства, создают условия для идеологического многообразия и многопартийности, определяют компетенции других государственных органов, способствуют развитию политической и правовой активности граждан. Они участвуют в обеспечении территориальной целостности Российской Федерации, определении правового статуса ее субъектов.

Несмотря на столь значимую роль законодательных органов, уровень конституционно-правового регулирования их формирования и деятельности в определенной степени противоречив и явно недостаточен. В Конституции РФ не закреплена система законодательных органов, в связи с чем комментируемая глава Конституции РФ в названии указывает не законодательную власть в целом, а только федеральный орган законодательной власти - Федеральное Собрание.

Кроме того, не определен должный баланс "сдержек и противовесов" совместной деятельности Федерального Собрания, Президента РФ и Правительства РФ. В России имеет место значительный перекоп в сторону исполнительной власти, которая через Президента РФ как ее фактического руководителя доминирует над остальными ее ветвями.

Статус Федерального Собрания Российской Федерации должен регулироваться не просто федеральным, а федеральным конституционным законом. Это связано, в том числе, с тем, что федеральный конституционный закон имеет особую процедуру принятия - 2/3 от общего числа депутатов Государственной Думой и 3/4 от общего числа членов Совета Федерации. Такой усложненный порядок принятия способствует его стабильности.

В настоящее время разработан проект, направленный на определение статуса Федерального Собрания Российской Федерации, его компетенцию и вопросы ведения, структуру, организационные формы и условия его деятельности\*(454).

Существование современного демократического государства немыслимо без парламента, являющегося высшим представительным и законодательным органом в государстве\*(455). Он призван выражать волю народа, регулировать важнейшие общественные отношения, главным образом путем принятия законов, осуществлять контроль над деятельностью органов исполнительной власти и высших должностных лиц.

Парламент - это обобщенное название учреждения, занимающего верховное место в государственной структуре. Развитие этого учреждения имеет многовековую историю. Первые парламенты (в Англии, Испании и др.) стали возникать в XII-XIII вв., но как современное учреждение оформились в Европе в борьбе с абсолютизмом лишь после буржуазных революций в XVIII-XIX вв. От слова "парламент" возникло производное понятие "парламентаризм" как особая система государственного управления (понимая термин "управление" в широком смысле), основанная на разделении властей и контроле парламента в отношении правительства\*(456).

Наименование "Федеральное Собрание" подчеркивает его федеративную природу, обязанность осуществлять свои полномочия в системе федеративных отношений и установленного Конституцией РФ (ст. 71-73) разделения законодательных прерогатив.

Понятие "Федеральное Собрание" впервые появилось в проекте Конституции РФ, подготовленном Конституционной комиссией, созданной I Съездом народных депутатов (известен как проект О.Г. Румянцева), где под Федеральным Собранием понималась одна из палат обновленного парламента. Согласно ст. 87 проекта, обновленный Верховный Совет должен был состоять из двух палат: Государственной Думы и Федерального Собрания\*(457). В качестве названия парламента в целом понятие "Федеральное Собрание" появилось в президентском проекте новой Конституции РФ, подготовленном С.С. Алексеевым, С.М. Шахраем\*(458) и представленном на первое заседание Конституционного Сопещения в мае 1993 г. Однако юридическая основа для реального, практического создания Федерального Собрания как высшего законодательного и представительного учреждения была создана Указом Президента РФ от 21 сентября 1993 г. N 1400 "О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации". Указ имел решающее значение в практической имплементации предложений и Федеральном Собрании.

В Указе постановлялось "прервать осуществление законодательной, распорядительной и контрольной функций Съездом народных депутатов и Верховным Советом РФ" и предлагалось учредить новый двухпалатный парламента - Федеральное Собрание, состоящий из Совета Федерации и Государственной Думы\*(459).

Федеральное Собрание РФ является учреждением парламентарского типа. В комментируемой статье впервые прямо закреплено: "Федеральное Собрание - парламента Российской Федерации".

Российский парламента осуществляет различные функции: представительную, законодательную, контрольную, легитимизационную, финансово-бюджетную, властную, функцию обратной связи, стабилизационную, идеологическую. Основными из них являются представительная и законодательная функции. Другие функции парламента РФ не названы в Конституции РФ прямо, однако они непосредственно прослеживаются исходя из закрепленных ею полномочий парламента, инструментов и средств\*(460).

Основной, материально осязаемой функцией парламента Российской Федерации является законодательная функция: принятие законов или других нормативно-правовых актов, обладающих высшей юридической силой по сравнению с иными нормативными актами, кроме Конституции РФ. Закон регулирует все общественные отношения в стране и на международной арене. Он направлен на защиту интересов государства, потребностей основных классов и социальных групп, а также отдельных личностей. Назначение закона и законодательной функции парламента - обеспечить благосостояние, счастье и процветание граждан страны, государства в целом.

Говоря о представительной функции парламента РФ, продекларированной комментируемой статьей, необходимо сказать несколько слов о представительстве как явлении общественно-политической жизни.

Представительство следует понимать в двух смыслах. В широком смысле речь идет о феномене, обозначающем возможность осуществления полномочий, делегированных народом или его частью своим выборным представителям на строго определенный срок; в узком смысле - об осуществлении этих полномочий представительными органами власти.

Президент РФ олицетворяет прямое представительство большинства граждан. Государственная Дума также осуществляет представительство большинства граждан, но путем

поиска компромисса интересов разных слоев населения. У Совета Федерации особая форма представительства - территориальная, так как он представляет интересы субъектов Федерации.

Если Государственную Думу безоговорочно признают символом прямого представительства, то за Советом Федерации справедливо сохранить роль выразителя интересов населения, выявляемых, опосредуемых органами государственной власти регионов. Совет Федерации - участник системы отношений опосредованного народного представительства\*(461).

В отношении государственных органов обычно полагают, что речь идет о представительстве интересов и воли избирателей, а мандат на такое представительство дают сами избиратели на выборах.

В России же по этой схеме в полной мере представительным органом является только Государственная Дума, избираемая непосредственно гражданами. Здесь вполне можно согласиться с мнением разработчиков проблемного комментария к Конституции РФ, согласно которому о представительном характере верхней палаты российского парламента говорить приходится с определенной натяжкой\*(462).

## Статья 95

1. Федеральное Собрание является двухпалатным органом. Такая структура закреплена в ст. 11 гл. 1 Конституции РФ, что означает недопустимость ее изменения в рамках действия Конституции РФ. Двухпалатная структура парламента является характерным признаком федеративных государств мира.

Анализируя природу обеих палат Федерального Собрания РФ, необходимо отметить их неоднозначность.

Особенно четко это прослеживается на примере Совета Федерации, природа которого такова, что позволяет говорить минимум о двух значениях данной палаты российского парламента.

До настоящего времени дебатруется главный вопрос о целесообразности Совета Федерации. Так, в марксистской теории двухпалатная структура парламента рассматривается как нежелательное явление, поскольку зачастую верхняя палата парламента входит в компромисс с нижней, что препятствует продуктивной работе парламента. В настоящее время в большинстве стран верхние палаты не пользуются сколько-нибудь значительными полномочиями. В Великобритании, например, палата лордов очень редко выдвигает возражения против законопроектов, принятых палатой общин. В современных условиях верхняя палата рассматривается скорее как орган, призванный обеспечить всестороннюю, взвешенную оценку законопроекта\*(463).

Первый вице-спикер Государственной Думы О.В. Мороз полагает, что вопрос о роли и месте Совета Федерации пока не нашел своего политического и правового решения, а потому по прошествии некоторого времени может появиться повод для более серьезного и глубокого рассмотрения вопроса о том, нужен ли России двухпалатный парламента\*(464). Представляется, что это довольно спорное заявление.

Говоря о целесообразности второй палаты, известный французский государствовед М. Прело подчеркивал, что бикамеральное устройство имеет естественную основу только в федеративных государствах. Такая конструкция органично вписывается в конституционные традиции современных федераций. "В федеральном государстве, - указывает бельгийский профессор А. Ален, - двухпалатная система далеко не лишняя, поскольку при федеральном устройстве с однопалатной системой парламента рассматривается как представитель территориальных единиц и является одним из элементов центробежных сил. Отсюда участие территорий в принятии решений на общенациональном уровне, особенно по вопросам их статуса, что является существенной чертой федерального государства. Такая процедура - прерогатива второй государственной палаты, где представлены территориальные образования"\*(465). Суждений, доказывающих существование связи между формой государственного устройства и организационной структурой парламента, много. "Двухпалатность Федерального Собрания, - замечает по этому поводу профессор, доктор юридических наук М.В. Баглай, - выступает фундаментальной основой реального федерализма, призванного расширить права и самостоятельность народа"\*(466).

Другой аргумент в пользу целесообразности верхней палаты связан со специфической конституционной функцией, осуществляемой ею. Она представляет собой противовес нижней палате. Средоточие парламентской власти в руках единственной палаты расценивается как политический риск, от которого требуется действенная защита. Доказывая полезность учреждения американской конституцией двухпалатного парламента, Дж. Мэдисон и А. Гамильтон отмечали, что необходимость сената указывает "на склонность всех законодательных ассамблей поддаваться внезапным вспышкам бурных страстей, и, идя на поводу у крамольных верховодов, принимать непродуманные пагубные решения"\*(467).

Известный французский исследователь парламентов М. Амеллер в пользу двухпалатной системы выдвигал два аргумента: во-первых, стремление к более устойчивому равновесию сил между исполнительной и законодательной властями, при котором ничем не ограниченная власть одной палаты сдерживается второй палатой, формируемой на иной основе; во-вторых, желание заставить парламентскую машину работать если и не более эффективно, то, по крайней мере, более гладко благодаря наличию так называемой контрольной палаты, в обязанность которой входит осуществление тщательной проверки подчас поспешных решений первой палаты\*(468).

Разделение Федерального Собрания РФ способствует уравниванию законодательной власти. В этом смысле Совет Федерации выступает элементом внутрипарламентской системы "сдержек" и "противовесов". По выражению Б.Л. Вишневого, в современной России, решившей реализовать подобную модель, к "законодательному двигателю" в лице Государственной Думы приставили "законодательный тормоз" в образе Совета Федерации\*(469). Даже в инициированном самим Советом Федерации процессе повышения его роли в законотворческой деятельности усматривается проявление того самого сдерживающего, тормозящего начала. Реализуя его, Совет Федерации вынуждает Государственную Думу действовать осмотрительнее.

Таким образом, необходимо отметить, что Совет Федерации выражает федеративный характер государственного устройства России, соединяет в единое целое интересы федерального центра и регионов. Одновременно Совет Федерации - это орган, обеспечивающий в структуре Федерального Собрания РФ внутреннее равновесие палат.

2. В соответствии с ч. 2 комментируемой статьи в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Общее число его членов составляет 178 человек.

Следует заметить, что только представители указанных органов могут входить в Совет Федерации. Депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации, главы субъектов Федерации, а также члены исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации в течение срока своих полномочий не могут быть членами Совета Федерации.

В соответствии с Федеральным законом "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" членом Совета Федерации может быть избран (назначен) гражданин Российской Федерации не моложе 30 лет, обладающий в соответствии с Конституцией РФ правом избирать и быть избранным в органы государственной власти.

Решение об избрании представителя в Совете Федерации принимается тайным голосованием и оформляется постановлением указанного органа, а двухпалатного законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ - совместным постановлением обеих палат.

Что касается представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, то он назначается высшим должностным лицом субъекта Федерации (например, президентом республики, губернатором, главой администрации) на срок его полномочий. Согласно Федеральному закону от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", срок исполнения обязанностей глав субъектов Федерации не может быть более пяти лет.

Решение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации о назначении представителя в Совете Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта РФ оформляется его указом (постановлением), который в трехдневный срок направляется в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ. Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации на очередном или внеочередном заседании рассматривает представленную



кандидатуру и принимает свое решение голосованием. Названный указ главы субъекта Федерации вступает в силу, если 2/3 от общего числа депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации не проголосуют против назначения данного представителя в Совет Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

После принятия решения об избрании представителя законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ и о назначении представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта РФ в Совет Федерации РФ, но не позднее чем на следующий день после дня вступления решения в силу, орган государственной власти субъекта Российской Федерации, принявший это решение, телеграммой уведомляет Совет Федерации о содержании решения, о дате его вступления в силу и не позднее пяти дней со дня вступления решения в силу направляет его в Совет Федерации.

Избранный (назначенный) член Совета Федерации РФ слагает с себя полномочия, несовместимые со статусом члена Совета Федерации, о чем ставит в известность Совет Федерации, направив туда копию приказа (иного документа) об освобождении от таких обязанностей.

Федеральным законом от 11 декабря 2004 г. N 159-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" был изменен порядок замещения должностей глав исполнительной власти субъектов РФ. Если ранее они избирались непосредственно населением соответствующего региона, то после принятия указанного Федерального закона наделение полномочиями руководителя высшего исполнительного органа субъекта РФ осуществляется по представлению Президента РФ законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации\*(470). На практике это означает прямое назначение глав регионов Президентом РФ. Новый механизм замещения должностей глав регионов существенно усиливает влияние Президента РФ на органы власти субъектов РФ.

Выходом из этой ситуации видится выборный принцип формирования Совета Федерации. Кстати, на переходный период (два года после принятия Конституции РФ) Совет Федерации уже избирался: из расчета по два мандата на один регион. Конечно, оценить деятельность того Совета Федерации представляется сложным, учитывая именно переходный период политического развития страны. Однако с учетом опыта США, использующих именно выборную систему формирования верхней палаты - Сената, такое предложение кажется вполне рациональным. При этом ни в коем случае неприемлемы предложения о полном упразднении верхней палаты\*(471).

3. Тенденцией последних десятилетий является установление фиксированной численности палат, при этом в нижней палате нигде не бывает больше 651 члена, обычно же их значительно меньше. В Великобритании на скамьях в зале заседаний нижней палаты всего около 400 мест, т.е. заранее предполагается, что не все члены (651 человек) явятся на заседание\*(472).

Увеличение числа человек в парламенте приводит к препятствиям для депутатов участвовать в обсуждении законопроектов. Как пример - Съезд Народных депутатов РФ (1989-1993 г.), высший орган государственной власти РФ, состоявший из 1 068 депутатов. Всекаитайское собрание народных представителей - верховный орган государственной власти, в составе которого должно быть не более 3 тыс. человек. В настоящее время в нем около 3 тыс. депутатов. В такой коллегии трудно вести деловое обсуждение, заседания зачастую приобретают парадный, заранее отрегулированный характер\*(473).

Численный состав представительного органа должен обеспечивать все параметры его функционирования, исключать какие-либо препятствия для депутатов участвовать в обсуждении законопроектов. Обсуждение законопроекта - один из этапов формирования государственной воли как равнодействующей волеизъявлений депутатов. Поэтому процессуально должна быть обеспечена возможность выступления (участия в дискуссии) в любой момент любого депутата, выразившего такое желание. Без обеспечения депутату возможности выступить по существу проблемы (концепции законодательного акта, обоснование внесенной поправки и т.п.) в данный, конкретный, нередко единственно оправданный момент дискуссии в целях достижения оптимального результата при формировании законопроекта нельзя говорить о соответствии данного представительного органа задачам законодательного процесса\*(474).

Государственная Дума Федерального Собрания РФ состоит из 450 депутатов. Такое количество человек определено законодателем как оптимальное решение в связи с практикой

работы Государственной Думы в первый ее созыв и на основе исторического опыта. Кроме того, широкий количественный состав Государственной Думы позволяет ей образовать значительное число депутатских комитетов и комиссий, охватывающих основные направления внутренней и внешней политики.

## Статья 96

1. Вплоть до недавнего времени срок избрания депутатов составлял четыре года. Однако с вступлением в силу Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. N 6-ФКЗ "Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы"\*(475) этот срок увеличен до пяти лет.

Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации применяется в отношении Государственной Думы, которая избрана после его вступления в силу. Иными словами, срок полномочий депутатов действующей ныне Государственной Думы 5 созыва (2008-2011 гг.) составляет четыре года (по прежней редакции комментируемой статьи). А депутатский корпус будущей Государственной Думы шестого созыва будет работать уже не четыре, а пять лет.

Депутаты Государственной Думы избираются посредством выборов на основе принципов всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании. Такой срок установления депутатских полномочий не случаен, он соответствует мировой практике. Депутаты нижней палаты и однопалатного парламента избираются обычно на четыре года или пять лет.

В нашей стране была практика установления срока полномочий Государственной Думы до двух лет. Речь идет о первом созыве Государственной Думы в 1993 г., который принимался в сложной для России политической ситуации. Двухлетний срок избрания депутатов Государственной Думы был закреплен в п. 7 раздела второго "Заключительные и переходные положения" Конституции РФ: "Совет Федерации первого созыва и Государственная Дума первого созыва избираются сроком на два года". Второй и последующие созывы Государственной Думы избирались уже на четыре года. Срока в два года недостаточно, так как депутаты, которые впервые были избраны, не могут освоить основы парламентской деятельности, а затем использовать полученный опыт в течение продолжительного времени\*(476).

Однако в 2003 г. депутатом Государственной Думы первого созыва Э. Пащенко был предложен проект федерального конституционного закона "О поправке к статье 96 Конституции Российской Федерации" в отношении сокращения срока полномочий Государственной Думы с четырех до двух лет\*(477). Как представляется, столь частая ротация депутатского корпуса не приведет к повышению качества отечественного парламентаризма, а "все только и будут заниматься тем, что готовиться к выборам"\*(478). В результате, учитывая поправки в комментируемую статью, самый разумный срок полномочий депутатов Государственной Думы российская власть определила в пять лет.

2. В качестве способа формирования Федерального Собрания РФ Конституция РФ позиционирует избрание по отношению к Государственной Думе и собственно - формирование по отношению к Совету Федерации.

Сама же процедура формирования урегулирована в настоящее время двумя федеральными законами: Федеральным законом от 18 мая 2005 г. N 51-ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" и Федеральным законом от 5 августа 2000 г. N 113-ФЗ "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации".

Федеральный закон от 5 августа 2000 N 113-ФЗ был внесен Президентом РФ В.В. Путиным в рамках программы по углублению конституционной реформы в Российской Федерации. Согласно данному Федеральному закону член Совета Федерации - представитель законодательного (представительного) органа государственной власти избирается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации на срок полномочий этого органа (в двухпалатных органах - на срок полномочий палаты). Член Совета Федерации - представитель исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, назначается высшим должностным лицом (руководителем исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации, однако указ о назначении может быть отменен соответствующим законодательным (представительным) органом государственной власти (не менее чем 2/3 голосов депутатов).

Вопрос о способе формирования Совета Федерации остается открытым. Вызывает сомнение легитимность верхней палаты парламента нового состава. Речь, конечно, идет не о формальной легитимности: все новые члены избраны в соответствии с процедурой, установленной федеральным законом, а о реальной легитимности палаты в целом. Вместе с тем Совет Федерации не может быть копией Государственной Думы ни в плане осуществления представительской функции, ни с точки зрения приемов комплектования обеих палат.

Существующий в настоящее время принцип формирования Совета Федерации оценивается крайне неоднозначно. С одной стороны, отмечается, что сделан важный шаг к формированию постоянно действующей, профессиональной верхней палаты российского парламента, что чрезвычайно важно с точки зрения становления и дальнейшего развития российского парламентаризма. С другой - справедливо говорится, что предложенный принцип формирования Совета Федерации неизбежно повлечет за собой снижение политического веса и влияния Совета Федерации на общественную и государственную жизнь (особенно если учесть, что параллельно создан совещательный орган глав регионов при Президенте Российской Федерации - Государственный Совет)\*(479).

Представляется, что действующий принцип формирования Совета Федерации носит временный, промежуточный характер. Причем можно с известной долей уверенности предположить, что Российская Федерация рано или поздно вернется к наиболее предпочтительному с точки зрения общих закономерностей и тенденций парламентаризма выборному принципу формирования Совета Федерации. Для этого можно взять на вооружение уже использованную в переходный период схему, когда Совет Федерации формировался путем выборов по двухмандатным региональным округам, для чего необходимо принять новый федеральный закон "О выборах в Совет Федерации Федерального Собрания".

Порядок выборов депутатов Государственной Думы с 2002 г. устанавливался Федеральным законом от 20 декабря 2002 г. N 175-ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации". В соответствии с ним 225 депутатов Государственной Думы избирались по одномандатным избирательным округам (один округ - один депутат), образуемым на основе единой нормы представительства избирателей на одномандатный избирательный округ, за исключением избирательных округов, образуемых в субъектах Российской Федерации, в которых число избирателей меньше единой нормы представительства (мажоритарная система); 225 депутатов Государственной Думы избирались по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты, выдвинутые политическими партиями, избирательными блоками (пропорциональная система). Таким образом, в России действовала смешанная система выборов: одна половина депутатов избирается по пропорциональной системе, другая - по мажоритарной системе относительного большинства по одномандатным округам.

В настоящее время процедура избрания Государственной Думы Федерального Собрания РФ коренным образом изменилась.

Были внесены изменения в ст. 36 Федерального закона от 11 июля 2001 г. N 95-ФЗ "О политических партиях", в соответствии с которыми политические партии зафиксированы в качестве единственного вида общественного объединения, обладающего правом выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти\*(480).

18 мая 2005 г. был принят Федеральный закон N 51-ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", который вступил в силу 7 декабря 2006 г. Основной новацией данного нормативно-правового акта является переход от смешанной системы выборов в Государственную Думу к полностью пропорциональной избирательной системе, т.е. по партийным спискам в едином общенациональном избирательном округе. Избирательный барьер поднимается с 5% до 7%. 2 декабря 2007 г. состоялись выборы в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва уже по новому Закону.

Подобные изменения избирательной системы допускает Конституция РФ, так как в ее тексте отсутствует глава об избирательной системе. Ее авторы в 1993 г. не могли предположить, какая правовая, политическая и избирательная система сложится в России, поэтому в Конституции РФ отсутствует глава об избирательной системе. Однако, например, в Конституции СССР 1936 г. была глава об избирательной системе, которая посвящалась принципам участия граждан СССР в выборах в Советы депутатов трудящихся. Получили юридическое закрепление все демократические принципы, лежащие в основе новой системы выборов: всеобщее, прямое,

равное избирательное право при тайном голосовании. Избирательное право было предоставлено только гражданам СССР\*(481).

Следует отметить, что, в отличие от Конституции Российской Федерации, многие региональные конституции и уставы содержат разделы об избирательной системе, что по всеобщему признанию значительно повышает гарантированность избирательных прав граждан на уровне субъектов Российской Федерации, эффективность правоприменительной деятельности. В ряде конституций и уставов субъектов Российской Федерации содержатся специальные главы - избирательная система или формы непосредственной демократии, в которых в общей форме формулируются принципы проведения выборов на территории субъекта Российской Федерации. В них закреплены формы (организация системы) государственной власти, отражены признаки свободных выборов (наряду с референдумом) высшим непосредственным выражением власти народа, провозглашено право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, регулируются принципиальные вопросы проведения выборов главы исполнительной власти, депутатов законодательных органов, органов местного самоуправления\*(482).

Представляется, что в Конституции Российской Федерации должно быть найдено место главе "Избирательная система", которая закрепит принципы всеобщности и равенства избирательных прав граждан РФ, прямого избирательного права и тайного голосования на выборах и референдумах, систему избирательных комиссий, их основные полномочия и обязанности по организации выборов. Это послужит залогом создания в нашей стране гражданского общества\*(483).

Новый порядок формирования Государственной Думы Федерального Собрания получил неоднозначную оценку в обществе.

Так, Т.Я. Хабриева полагает, что предлагаемый переход к полностью пропорциональной системе выборов Государственной Думы РФ (избиратели будут голосовать за партийные списки) самым положительным образом скажется на формировании в России современной партийной системы, поскольку такой переход повысит роль политических партий в политической системе современной России, а также упростит избирательную механику\*(484). Н.А. Михалева, напротив, считает, что такой переход преждевременен. Процесс оживления политической жизни, активизация партийного строительства должны идти снизу. Он предопределен не выборами, а улучшением материального благосостояния народа. Голодный, малообеспеченный человек далек от политики. Он озабочен лишь добыванием пищи себе и своей семье. По ее мнению, для России оптимальна существующая система выборов в федеральный парламент, при которой сочетается личная инициатива граждан в форме самовыдвижения и активность политических партий и инициативных блоков\*(485). В.Е. Чиркин же находит переход на пропорциональную систему определенным шагом вперед. При всех своих недостатках\*(486) такая система более справедлива. Она позволяет более точно учесть интересы различных слоев избирателей, голосующих за разные партии, объединения. Однако, на его взгляд, необходим переход не просто к пропорциональной системе, а к преференциальной пропорциональной системе. Ее суть заключается в том, что избиратель при голосовании отмечает в партийном списке того кандидата, которому отдает предпочтение. Поэтому последний в списке кандидат может получить больше голосов, чем первый. Как показывает опыт выборов в других странах (в частности, американских выборов, где обычно сразу избирается множество должностных лиц в штатах), с таким количеством фамилий избиратель справляется, может оценить достоинства и недостатки кандидатов. Получив бюллетень с названиями партий и их кандидатами, избиратель должен сначала определить свои партийно-политические предпочтения: отметить партию, за которую он голосует. Отметив партию, избиратель при преференциальной системе имеет одну преференцию, которую он использует для того, чтобы отметить того кандидата, избрание которого от данной партии он считает наиболее желательным для себя. Таким образом, у избирателя появляется возможность выбрать не только партию, но и личность, человека, которому он наиболее доверяет, чьи деловые качества он считает наиболее подходящими для работы в парламенте\*(487). Н.А. Михалева не согласна с данной позицией, так как считает, что пропорциональная избирательная система с преференциальным вотумом приемлема для небольших государств с малочисленными парламентами (например, Дания, Швеция, Финляндия). В нашей стране каждая партия на парламентских выборах может представить список численностью до 270 кандидатов. Поскольку в предстоящих выборах будут участвовать около 15-20 партий и каждая представит список в 250-270 кандидатов, избирательный бюллетень превращается в трудно читаемую книгу. Поэтому настоящий вариант формирования Государственной Думы для России совершенно неприемлем\*(488).

Анализируя высказанные точки зрения, следует согласиться с позицией Н.А. Михалевой о преждевременности перехода к полностью пропорциональной системе выборов Государственной Думы РФ.

Во-первых, то, что от применения подобной системы отказались многие демократические государства<sup>(489)</sup>, свидетельствует о снижении ее эффективности в современных условиях. Во-вторых, в сочетании с изменением законодательства о политических партиях и принудительным снижением их числа путем искусственного увеличения минимального числа членов до 50 тысяч это приведет к тому, что в Государственную Думу пройдут лишь лояльные власти политические партии или поддержанные ее административным ресурсом. Запрет на образование избирательных блоков и повышение заградительного барьера на выборах 2012 г. не даст ни одного шанса оппозиционным партиям попасть в Государственную Думу. В-третьих, как показывает опыт деятельности нижней палаты предшествующих и действующего составов, депутаты не имеют практического опыта внутрифракционной деятельности в парламенте. В Регламенте Государственной Думы отсутствуют нормы, устанавливающие внутрифракционную дисциплину, механизмы обсуждения и лоббирования партийных проектов, ответственность депутатов за корпоративное голосование и многое другое, что присуще парламентам стран с развитой партийной системой, а такое положение, на взгляд авторов настоящего Комментария, сведет на нет даже тот небольшой положительный эффект, который будет получен от формирования Государственной Думы по партийному принципу<sup>(490)</sup>.

Если говорить о том, какая же система предпочтительна для России, то речь пойдет о смешанной избирательной системе, которая доказала свою жизнеспособность. Так, три первых состава Государственной Думы, сформированные на основе последней, позволили создать довольно эффективно действующий законодательный орган.

## Статья 97

1. Комментируемая статья называет три условия, выполнение которых необходимо для того, чтобы получить возможность осуществить свое право быть избранным депутатом Государственной Думы.

Депутатом может быть избран только гражданин Российской Федерации.

Гражданин РФ - это лицо, имеющее доказательство устойчивой правовой связи с Российской Федерацией (гражданство). Устойчивая связь лица и государства означает, что оно существует постоянно, правовая связь свидетельствует об обязательном законодательном закреплении определенных отношений человека и государства.

Гражданство служит тем юридическим основанием, в силу которого лицо обладает в полном объеме всеми правами и свободами, выполняет обязанности, установленные Конституцией РФ и другими законами, отвечает за их нарушение, а также пользуется защитой государства, где бы это лицо ни находилось, в том числе за пределами государства, гражданином которого оно является. Если человек является иностранцем или лицом без гражданства, то он пользуется почти всеми правами и свободами, исполняет обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, за исключением тех, которые закреплены только за гражданами Российской Федерации: права создавать политические партии, избирать и быть избранным в органы государственной власти, состоять на государственной службе и т.д.

Ограничения в политической сфере не случайны. Дело в том, что, используя политические права, человек может непосредственно и наиболее эффективно воздействовать на политику государства, например, направлять ее в нужное иностранному государству русло. Нет сомнения в том, что предоставление иностранным гражданам и лицам без гражданства права участвовать в управлении государством, формировать органы, определяющие государственную политику, или быть избранными в органы государственной власти, недопустимо.

Для реализации пассивного избирательного права (права быть избранным) в мировой практике, как правило, требуется преодоление повышенного по сравнению с совершеннолетием<sup>(491)</sup> возрастного порога. Например, возраст для депутата нижней палаты парламента Республики Беларусь составляет 21 год<sup>(492)</sup>, Франции - 23 года<sup>(493)</sup>, депутата Меджлиса, халк векиллери Туркменистана - 25 лет<sup>(494)</sup>.

В Российской Федерации такой возраст установлен в 21 год. Данный возрастной ценз подтверждается не только мировым, но и отечественным опытом. В течение длительного времени действовал возрастной ценз: 21-23 года. В декабре 1919 г. возрастной ценз избирателей был

установлен в 21 год. После Великой Отечественной войны он был повышен до 23 лет в Верховный Совет СССР\*(495) и до 21 года в Верховный Совет РСФСР\*(496). В 1977 г. возраст избрания депутатов в Верховный Совет СССР был снижен с 23 лет до 21 года\*(497). Таким образом, с 1958 г. в РСФСР и с 1977 г. в СССР для пассивного избирательного права установлен возраст в 21 год.

Названный возрастной ценз определяется прежде всего психологическими и социальными показателями. Например, международными экспертами Всемирной Организации Здравоохранения (ВОЗ) подростковым возрастом считаются два чрезвычайно важных периода: пубертатный период (от 10 до 15 лет) и этап социального созревания (от 16 до 20 лет). В эти периоды завершается половое развитие до наступления половой зрелости, психологические детские процессы сменяются поведением, характерным для взрослых, происходит переход к социально-экономической независимости от взрослых\*(498).

В словаре В. Даля сказано, что лицо, не достигшее 21 года, считается несовершеннолетним\*(499). В США совершеннолетие наступает также в 21 год. Именно с этим возрастом для лиц любого пола связано наступление всех показателей зрелости, куда входит зрелость физическая, определяемая физическим состоянием, психическая, говорящая об умении разумно руководить своими действиями и поступками, и, наконец, что не менее важно, так называемая социальная зрелость, позволяющая принимать самостоятельное участие в жизни общества.

К 21 году граждане заканчивают высшие образовательные учреждения. Это - немаловажный фактор при установлении нижней возрастной границы для возможности реализации права быть избранным, ведь высшее образование является завершающим штрихом формирования развитой и полноценной личности, имеющей собственные политические взгляды и способной принимать взвешенные решения.

В настоящее время высказываются предложения о сокращении возрастного ценза для депутатов Государственной Думы с 21 года до 18 лет.

Так, депутат Калининградской областной Думы В. Ежиков предложил уменьшить возраст пассивного избирательного права. По словам депутата, "омоложение российской законодательной политики, пошло бы только на пользу обществу и государственной власти. С 18 лет гражданин РФ в состоянии служить в армии и на флоте, создавать семью, избирать Президента России и депутатов Государственной Думы"\*(500). Разработанный депутатом проект федерального закона "О внесении изменений в статью 4 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" был единогласно одобрен комитетом областной Думы по государственному строительству и местному самоуправлению\*(501).

Тем не менее с предложенным проектом не следует соглашаться, так как установление возрастного ценза именно с 21 года, при реализации гражданином пассивного избирательного права, обусловлено сложным и трудоемким характером деятельности депутата Государственной Думы. Человек в 18 лет, как было сказано ранее, находится на этапе социального и психического созревания, не имеет в большинстве случаев жизненного опыта, не успел получить высшего образования и вряд ли способен осуществлять представительскую демократическую функцию, не говоря уже о законотворческой.

Что касается установления более высокого возраста для избрания гражданина Российской Федерации в Государственную Думу, то необходимо помнить, что в Государственной Думе должно быть обеспечено широкое представительство различных социальных групп населения. Завышение возрастного ценза необоснованно сужает избирательский корпус.

Гражданин Российской Федерации должен иметь право участвовать в выборах, т.е. обладать активным избирательным правом.

В соответствии Конституцией РФ "не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда" (подробнее см. комментарий к ч. 3 ст. 32).

2. Конституцией установлено правило несовместимости депутатского мандата Государственной Думы с депутатскими мандатами всех иных представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Это правило направлено на обеспечение беспристрастности и независимости депутатов Государственной Думы при осуществлении ими функции народного представительства. Кроме того, это связано с неременным условием для депутата Государственной Думы сосредоточиться

на выполнении в первую очередь своих весьма важных для жизни общества и государства обязанностей. Требование несовместимости должностей вытекает и 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\*(502).

3. Депутат Государственной Думы осуществляет свои полномочия на постоянной профессиональной основе. Этот принцип говорит лишь о том, что работа депутатов в парламенте является единственным видом их трудовой деятельности, они осуществляют свою деятельность профессионально, получая за эту работу ежемесячное денежное вознаграждение, денежные поощрения и иные выплаты\*(503).

Для депутатов Государственной Думы действует правило несовместимости нахождения на государственной службе Российской Федерации - государственной гражданской, военной, правоохранительной службе. Лица, занимавшие на ней любые посты, приостанавливают на весь срок действие депутатского мандата. По истечении срока депутатских полномочий депутатам, оставившим государственную службу, гарантируется возвращение на нее в соответствующих должности и звании. Так, например, согласно ч. 4 ст. 25 Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", "военнослужащие, лица рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы, органов прокуратуры, органов налоговой полиции, таможенных органов, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, избранные (назначенные) членами Совета Федерации, избранные депутатами Государственной Думы, по окончании срока их полномочий вправе продолжить военную службу (службу в указанных органах) или досрочно уволиться с военной службы (службы в указанных органах). По окончании срока полномочий члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы им предоставляется прежняя должность или с их согласия другая должность по прежнему либо с их согласия по иному месту службы".

Срок полномочий депутата Государственной Думы засчитывается в общий и непрерывный трудовой стаж или срок службы, стаж работы по специальности и в выслугу лет. При этом непрерывный трудовой стаж сохраняется при условии их поступления на работу или на службу в течение шести месяцев после прекращения полномочий депутата Государственной Думы.

Депутаты Государственной Думы не могут заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. Помимо работы депутат обязан постоянно повышать свой профессиональный уровень, следить за политической, экономической и социальной ситуацией в стране и за рубежом, за внешнеполитической обстановкой. В таких условиях любая работа на стороне неизбежно и постоянно ставила бы депутата перед дилеммой выбора между личными делами и государственными, и нельзя дать никаких гарантий, что народный избранник в достаточном процентном отношении предпочел бы последнее.

Тем не менее периодически находятся те, кто не согласен с установленной законодательством запретом совмещения депутатской деятельности с иной деятельностью (за названными выше исключениями). Так, депутат Государственной Думы В.О. Семенов в 2001 г. внес на рассмотрение Государственной Думы проект федерального закона N 160594-3 "О внесении изменений в статьи 4 и 6 Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" по вопросу предоставления возможности члену Совета Федерации, депутату Государственной Думы заниматься предпринимательской деятельностью\*(504).

Автор мотивировал свое предложение тем, что предпринимательская деятельность не оплачивается, может принести как прибыль, так и убытки, и в силу этого не может быть признана ограничением деятельности парламентариев по смыслу комментируемой статьи \*(505).

В части 3 ст. 97 Конституции Российской Федерации говорится о недопустимости занятия депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. Предпринимательская деятельность не является оплачиваемой. Легальная дефиниция понятия "предпринимательская деятельность" содержится в ст. 2 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Федерации: "...предпринимательской является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке". По смыслу трудового законодательства оплачиваемой деятельностью является деятельность работника, действующего на основании трудового договора. Очевидно, что предпринимательская деятельность не является оплачиваемой и в соответствии с трудовым законодательством\*(506).

Доводы автора проекта о том, что предпринимательская деятельность не может считаться оплачиваемой ввиду того, что предприниматель не получает за нее заработную плату, на наш взгляд, несостоятельны. Оплата деятельности депутата, занимающегося предпринимательской деятельностью, может выражаться не только в заработной плате, выплате жалования или гонорара, но и в таких доходах, как специально увеличенный процент на банковский вклад или повышенный процент дивиденда на акции\*(507).

Получение доходов от предпринимательской деятельности может привести к отставанию депутатом в Государственной Думе частных интересов, что нанесет ущерб государственным интересам, а это недопустимо.

## Статья 98

1. неприкосновенность личности, выражающееся в невозможности быть подвергнутым аресту, кроме как по постановлению суда или с санкции прокурора, - гарантированное Конституцией РФ право каждого человека. Парламентариев, как особых субъектов строго ограниченных законом правоотношений, мандат наделяет дополнительными правовыми гарантиями\*(508). Так, комментируемой статьей закреплена парламентская неприкосновенность (депутатский иммунитет), существующая в парламентах всех стран мира. По своему содержанию это - гарантия более высокого уровня по сравнению с общими конституционными гарантиями неприкосновенности личности, обусловленная необходимостью защиты особого статуса парламентария как члена представительного и законодательного органа\*(509), обеспечения его независимости от любых органов исполнительной власти.

Таким образом, смысл парламентской неприкосновенности состоит в основном в обеспечении свободы политической деятельности парламентария, в предоставлении возможности свободно выражать свое мнение при осуществлении им государственных функций, в гарантировании от попыток преследования за политические убеждения и политическую деятельность.

Итак, парламентская неприкосновенность может рассматриваться в двух аспектах:

а) неприкосновенность как особый порядок ответственности за правонарушения, не связанные с депутатской деятельностью (личная неприкосновенность);

б) неприкосновенность члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы как недопустимость их ответственности за свою политическую деятельность при реализации депутатских полномочий в Федеральном Собрании, территориальном избирательном округе и др. (политическая неприкосновенность)\*(510).

Согласно комментируемой статье в соотношении со ст. 22-25 Конституции РФ личная неприкосновенность парламентария не ограничивается его неприкосновенностью как субъекта, но и распространяется на занимаемые им жилые и служебные помещения, используемые личные и служебные транспортные средства, средства связи, принадлежащие ему документы и багаж, переписку. Это означает, что не могут быть произведены такие процессуальные меры, как обыск помещения\*(511), выемка (изъятие) определенных предметов, досмотр вещей, принадлежащих депутату.

Полный объем неприкосновенности членов Совета Федерации в целом традиционен для большинства парламентариев других стран мира и базируется на трех важнейших составляющих, определяемых Федеральным законом от 8 мая 1994 г. N 3-ФЗ "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации" как невозможность в отношении парламентария без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания:

а) привлекать его к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке;



б) задерживать, арестовывать, подвергать обыску (кроме случаев задержания на месте преступления) или допросу;

в) подвергать личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей.

Задержанный по любому из оснований парламентарий должен быть немедленно освобожден, как только предъявит доказательства своего членства в Федеральном Собрании. Исключением являются случаи, когда член Совета Федерации или депутат Государственной Думы задержан на месте преступления. Поскольку преступлением считается виновно совершенное общественно опасное деяние, запрещенное уголовным законом под угрозой наказания, то это положение нельзя применять к случаям административного задержания при совершении административного правонарушения. Административное задержание даже на месте правонарушения подлежит немедленному прекращению, как только будет установлено членство лица в Федеральном Собрании. Однако, как следует из дальнейшего содержания комментируемой статьи, такой досмотр может быть произведен лишь в тех случаях, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей.

По поводу разрешения комментируемой статьей возможности личного досмотра для обеспечения безопасности других людей важно подчеркнуть, что обязательность для парламентария личного досмотра устанавливается только федеральным законом, но не подзаконным актом, не законом или иным актом субъекта Федерации. Федеральный закон от 8 мая 1994 г. N 3-ФЗ "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации", по существу, ограничился воспроизведением в ч. 2 ст. 19 Конституции РФ положения о возможности личного досмотра (п. "в"). Определение конкретных случаев, когда досмотр необходим, Федеральный закон оставил на усмотрение органов исполнительной власти. Следует, однако, признать, что, каким бы ни было подзаконное регулирование этого вопроса, досматриваемое лицо не вправе выходить за рамки целей досмотра: читать находящиеся при парламентарии бумаги, изымать ценности и т.д.

Определение же конкретных случаев допустимости досмотра парламентариев, не связанного с уголовным судопроизводством и производством по делам об административных правонарушениях, можно найти в подзаконных актах. Такой досмотр может быть, например, предусмотрен в отношении пассажиров гражданских самолетов или лиц, следующих на особо охраняемые объекты (АЭС, служебные кабинеты высоких должностных лиц и т.п.). Так, применительно к гражданской авиации личный досмотр и досмотр вещей пассажиров предусмотрены постановлением Правительства РФ от 30 июля 1994 г. N 897 (с изм. и доп.) "О федеральной системе обеспечения защиты деятельности гражданской авиации от актов незаконного вмешательства"\*(512). Согласно п. 6, "авиационная безопасность обеспечивается комплексом мер, предусматривающих... досмотр членов экипажей, обслуживающего персонала, пассажиров, ручной клади, багажа, почты, грузов и бортовых запасов", а, согласно п. 12, "в целях обеспечения авиационной безопасности в аэропортах (городских аэровокзалах) и на прилегающих к ним территориях администрация аэропорта (городского аэровокзала) имеет право в зависимости от складывающейся обстановки, угрожающей безопасной деятельности аэропорта (городского аэровокзала), вводить дополнительные меры безопасности (контроль допуска граждан в аэровокзалы, досмотр на входах, контроль за передвижением и стоянками транспортных средств и т.д.)".

Приложение к указанному Положению образуют нормы, правила и процедуры по авиационной безопасности, п. 2 которых устанавливает, что "досмотр членов экипажей, обслуживающего персонала, пассажиров, ручной клади, багажа, почты, грузов и бортовых запасов осуществляется для предотвращения несанкционированной доставки на борт воздушного судна оружия, боеприпасов, взрывчатых, отравляющих, легковоспламеняющихся и других веществ, которые могут использоваться для совершения акта незаконного вмешательства. При отказе пассажира от досмотра перевозчик вправе расторгнуть договор воздушной перевозки. Пассажиры с дипломатическим статусом, обладающие дипломатическим иммунитетом, а также фельдъегери, сопровождающие официальную корреспонденцию, проходят досмотр на общих основаниях за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации"\*(513). Стало быть, и члены Федерального Собрания, и их багаж подлежат досмотру.

Тем не менее такое значительное расширение правового статуса удобно для реализации личных, корыстных целей, что может сделать обладание депутатским мандатом крайне привлекательным для криминальных элементов.

Так, по данным спецслужб, в г. Екатеринбурге на выборах в областную и городскую думы баллотировались "авторитеты" группировок "Уралмаш" и "Центр". В Тюменской области одну из самых мощных организованных преступных групп возглавлял депутат городской думы\*(514).

2. Вопрос о лишении парламентария неприкосновенности рассматривается соответствующей палатой Федерального Собрания по представлению Генерального прокурора РФ. Генеральный прокурор РФ в недельный срок после получения сообщения от органа дознания или следователя в отношении начатого уголовного дела или производства по делу об административном правонарушении в отношении действий парламентариев обязан внести в соответствующую палату представление о лишении члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы неприкосновенности. Дело не может быть передано в суд без согласия палаты Федерального Собрания Российской Федерации. Совет Федерации, Государственная Дума рассматривают представление Генерального прокурора РФ в порядке, установленном регламентами палат, принимают по данному представлению мотивированное решение, которое оформляется постановлением палаты, и в трехдневный срок извещают о нем Генерального прокурора РФ (Федеральный закон "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации").

Палаты парламента могут принять решение о даче согласия на личный досмотр, задержание, арест и допрос парламентария, проведение в отношении него обыска, привлечение его к административной или уголовной ответственности, а также на возбуждение в отношении парламентария уголовного дела, производство дознания, предварительного следствия или начало производства по делу об административном правонарушении. Указанное решение считается принятым, если за него проголосовало большинство от общего числа членов Совета Федерации\*(515) и тайным голосованием путем подачи бюллетеней или с использованием электронной системы подсчета голосов либо открытым голосованием, если соответствующее решение будет принято большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы\*(516). Так, в 1995 г. Государственная Дума 303 голосами "за" и одним голосом "против" приняла постановление о прекращении депутатских полномочий депутата и предпринимателя С.П. Мавроди в связи с нарушением им условий осуществления депутатской деятельности\*(517).

## Статья 99

1. Федеральное Собрание является постоянно действующим органом власти. При этом члены совета Федерации и депутаты Государственной Думы работают на профессиональной постоянной основе, однако организуются и функционируют по-разному.

В соответствии с Федеральным законом от 5 августа 2000 г. N 113-ФЗ "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Член Совета Федерации - представитель от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, избирается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации на срок полномочий этого органа, а при формировании законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации путем ротации - на срок полномочий однократно избранных депутатов этого органа. Представитель в Совете Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации назначается высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) на срок его полномочий. В том же порядке, в каком он назначен, член Совета Федерации может быть отозван. Таким образом, в Совете Федерации идет непрерывное изменение состава, вызываемое избранием (назначением) его новых членов. При этом Конституция РФ не предусматривает случаев роспуска или приостановления деятельности Совета Федерации\*(518).

Совет Федерации собирается на весеннюю сессию (с 25 января по 15 июля) и осеннюю сессию (с 16 сентября по 31 декабря). Во время сессии Совета Федерации проводятся заседания палаты, Совета палаты, комитетов и комиссий Совета Федерации, парламентские слушания. Кроме того, комитет, комиссия Совета Федерации могут проводить в субъектах Российской Федерации выездные заседания, парламентские слушания, "круглые столы", конференции, семинары и иные мероприятия. Также в Совете Федерации могут проводиться пресс-конференции Председателя Совета Федерации и его заместителей, создаваться рабочие группы с привлечением членов Совета Федерации, представителей федеральных органов исполнительной

власти, других государственных органов, общественных объединений, научных учреждений, а также ученых и других специалистов с правом их выезда в субъекты Российской Федерации, экспертные советы на общественных началах, консультативные советы из числа членов Совета Федерации.

Государственная Дума избирается сроком на четыре года (ч. 1 ст. 96 Конституции РФ). Днем голосования является первое воскресенье месяца, когда истекает конституционный срок, на который была избрана Государственная Дума предыдущего созыва. Конституционный срок, на который избирается Государственная Дума, исчисляется со дня ее избрания. Днем избрания Государственной Думы является день голосования, в результате которого она была избрана в правомочном составе (Федеральный закон от 18 мая 2005 г. N 51-ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации"). Таким образом, деятельность Государственной Думы с избранием новой Думы не прекращается ни на один день.

Государственная Дума может быть распущена. Чтобы гарантировать конституционный статус Федерального Собрания как постоянно действующего органа, на Президента РФ возлагается обязанность одновременно с роспуском Государственной Думы (а в случае, предусмотренном ст. 111 Конституции РФ, одновременно с назначением Председателя Правительства РФ) назначить и дату выборов, чтобы вновь избранная Государственная Дума собралась не позднее чем через четыре месяца с момента роспуска, как это предусмотрено ч. 2 ст. 109 Конституции РФ\*(519).

Государственная Дума собирается на весеннюю сессию (с 12 января по 20 июня) и осеннюю сессию (с 1 сентября по 25 декабря). Однако может обсуждаться вопрос о продлении весенней сессии на две недели. Во время сессии Государственной Думы проводятся заседания палаты, Совета Государственной Думы, комитетов и комиссий Государственной Думы, парламентские слушания, идет работа депутатов Государственной Думы в комитетах и комиссиях, во фракциях и в депутатских группах, а также с избирателями. Кроме того, по инициативе комитета, комиссии, депутатского объединения в Государственной Думе в помещениях Государственной Думы, не закрепленных за комитетами, комиссиями и депутатскими объединениями, и в Парламентском центре могут проводиться совещания, "круглые столы", семинары, конференции и другие мероприятия, связанные с законодательной деятельностью Государственной Думы.

Работа депутатов с избирателями проводится в каждую последнюю неделю месяца во время сессии, а также в период с 26 декабря по 11 января, с 21 июня до дня начала ежегодного оплачиваемого отпуска депутата Государственной Думы и в период со дня, следующего за днем окончания ежегодного оплачиваемого отпуска депутата Государственной Думы, по 31 августа. Депутату Государственной Думы, как и члену Совета Федерации, предоставляется ежегодный оплачиваемый отпуск продолжительностью 42 календарных дня (Федеральный закон от 8 мая 1994 г. N 3-ФЗ "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации").

2. Государственная Дума нового созыва собирается на первое заседание на 30-й день после избрания. Месячный срок необходим для завершения работы избирательных комиссий, оформления документации, связанной с избранием депутатов. В этот период между фракциями, представленными в парламенте, проходят интенсивные консультации по кандидатуре Председателя Государственной Думы, его заместителей, председателей комитетов, согласуются повестка дня и регламент первых заседаний Государственной Думы\*(520).

Однако существует возможность созвать первое заседание Государственной Думы раньше указанного выше срока. Этим правом обладает Президент РФ. Так, например, Указом от 20 декабря 2003 г. N 1498 он постановил "созвать первое заседание Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва 29 декабря 2003 г. в 12 часов"\*(521). Таким образом, Государственная Дума четвертого созыва собралась на первое заседание через 21 день после ее избрания, 7 декабря 2003 г.

3. Первое заседание Государственной Думы открывает старейший по возрасту депутат, который руководит заседанием до избрания Председателя Государственной Думы или его заместителя. Например, первое заседание Государственной Думы четвертого созыва 29 декабря 2003 г. открыл 80-летний депутат В. Варенников (представитель избирательного блока "Родина"), старейший депутат Государственной Думы.

После открытия Государственной Думы до избрания Председателя Государственной Думы или его заместителя заседания Государственной Думы могут вести поочередно представители депутатских объединений по согласованию между ними\*(522). Такая норма в Регламенте Государственной Думы необходима вследствие того, что старшему депутату, возможно, сложно будет провести заседание от начала и до конца по причине возрастных

особенностей. В связи с этим и появилось положение, закрепляющее возможность помощи ему. Если старейший по возрасту депутат Государственной Думы не может выполнять на первом ее заседании функции председательствующего по состоянию здоровья или другим причинам, председательствует следующий за ним по возрасту депутат.

Парламентская традиция открытия первого заседания Государственной Думы нового созыва старейшим депутатом существует во многих странах. В частности, она существовала в Верховных Советах СССР и РСФСР и сохранилась в Государственной Думе. Выдвижение на первый план общечеловеческого признака - возраста депутата - свидетельствует об уважении к парламентским традициям, подчеркивает единство депутатского корпуса и отчасти смягчает острую политическую борьбу, которая разворачивается на первых заседаниях парламента нового созыва\*(523).

4. С момента начала работы Государственной Думы нового созыва полномочия Государственной Думы прежнего созыва прекращаются. Моментом начала работы Государственной Думы является ее первое заседание в новом составе. Такое заседание начинается на 30-й день после избрания Государственной Думы, если Президент РФ не созывает заседание ранее этого срока. Таким образом, до открытия первого заседания Государственной Думы нового созыва депутаты Государственной Думы прежнего созыва вправе заседать и принимать решения. Данное положение обеспечивает непрерывность полномочий Государственной Думы как постоянно действующего органа.

Однако существует исключение, по которому полномочия депутатов Государственной Думы прекращаются со дня роспуска Государственной Думы и назначения новых выборов. В этом случае первое заседание Государственной Думы должно состояться не позднее чем через четыре месяца с момента роспуска. Таким образом, в период роспуска Государственной Думы продолжает действовать только Совет Федерации (см. комментарий к ст. 109).

## Статья 100

1. В конце 1993 г. впервые было введено раздельное попалатное формирование федерального представительного и законодательного органа государственной власти - Федерального Собрания Российской Федерации. Использовалась смешанная избирательная система при выборах депутатов нижней палаты - Государственной Думы и мажоритарная избирательная система относительного большинства при выборах членов верхней палаты - Совета Федерации\*(524).

Раздельное заседание палат парламента соответствует мировой практике. Принцип раздельного заседания палат Федерального Собрания РФ обусловлен федеративным государственным устройством России. Совет Федерации представляет субъекты РФ. Государственная Дума является палатой общенародного представительства. Отчасти поэтому у палат различная компетенция, они относительно независимы друг от друга, самостоятельно осуществляют свои законодательные полномочия и определяют внутренний порядок деятельности, принимая каждая свой регламент.

Раздельная попалатная организация деятельности парламента целесообразна во многих отношениях, и, в частности, это обеспечивает лучшее качество принимаемых законов ввиду того, что каждая палата оценивает законопроект независимо. Для того чтобы обеспечить полное изолирование палат, они занимают разные здания.

Однако в некоторых случаях палаты могут собираться совместно, например для заслушивания посланий Президента РФ, образовывать на паритетной основе согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий.

2. Заседания Государственной Думы и Совета Федерации проводятся открыто, на гласной основе и освещаются средствами массовой информации. По решению палаты на ее заседания могут быть приглашены представители государственных органов, общественных объединений, научных учреждений, эксперты и другие специалисты для предоставления необходимых сведений и заключений по рассматриваемым палатой законопроектам и иным вопросам. Кроме того, на заседаниях палат парламента ведутся протоколы и стенограммы, которые подлежат опубликованию, а также размещаются в Фонде электронных информационных ресурсов Государственной Думы (для Государственной Думы) и в Бюллетене заседания Совета Федерации Федерального Собрания РФ и Стенографическом отчете заседания Совета Федерации Федерального Собрания РФ (для Совета Федерации).

Кроме того, Федеральным законом от 13 января 1995 г. N 7-ФЗ "О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации" предусмотрена обязанность государственных федеральных аудиовизуальных средств массовой информации обеспечивать распространение обращений и заявлений Совета Федерации и Государственной Думы, открытия первого заседания Совета Федерации, открытия первого заседания Государственной Думы в теле- и радиопрограммах в полном объеме не менее чем по одному общероссийскому телеканалу и одному общероссийскому радиоканалу в удобное для телезрителей и радиослушателей время, но не позднее чем через 24 часа с момента совершения событий. Также государственные аудиовизуальные средства массовой информации должны:

включать в информационные программы в день, когда состоялось событие, сообщения о решениях и действиях: Совета Федерации - в отношении отрешения Президента РФ от должности, утверждения изменения границ субъектами РФ, утверждения Указа Президента РФ о введении военного и чрезвычайного положения и др.; Государственной Думы - в отношении дачи согласия Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ, решения вопроса о доверии Правительству РФ и др.;

еженедельно, за исключением времени, когда заседания Совета Федерации и Государственной Думы не проводятся, выпускать в эфир по одному из общероссийских теле- и радиоканалов обзорные информационно-просветительские программы продолжительностью не менее 45 минут об итогах работы совета Федерации и Государственной Думы, их комитетов и комиссий, депутатских объединений в Государственной Думе, о проведении парламентских слушаний, об истории и о практике российского и зарубежного парламентаризма, об укреплении российской государственности, о содержании и применении основных положений Конституции РФ, законов и иных правовых актов, принимаемых в Российской Федерации;

по просьбе избранного по территориальному избирательному округу депутата Совета Федерации, либо депутата Государственной Думы, либо депутата Государственной Думы, которому данный регион определен для работы его депутатским объединением в Государственной Думе, предоставлять им возможность выступления по месту их избрания один раз в два месяца по телеканалу и один раз в месяц по радиоканалу;

не реже одного раза в месяц выпускать в эфир по одному из общероссийских теле- и радиоканалов программы дебатов представителей депутатских объединений в Государственной Думе;

при формировании программной политики предусматривать в иных публицистических информационных и информационно-аналитических программах всестороннее и объективное информирование телезрителей и радиослушателей о работе федеральных органов государственной власти, о позиции депутатских объединений в Государственной Думе, депутатов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, разрешении дел и споров судами\*(525).

Гласность и открытость в деятельности законодательных органов признаются фундаментальными принципами осуществления законодательной власти. Их следует рассматривать как одни из основополагающих принципов демократии, от практической реализации которых в России во многом зависит успех процесса демократизации.

Открытость заседаний палат Федерального Собрания есть одно из проявлений демократичности российского парламента. Народ должен иметь полную возможность следить за работой своих избранников, когда они принимают законодательные и иные важные государственные решения\*(526).

Принцип открытости является общим правилом практически для всех парламентов мира. Во Франции, например, каждый гражданин может сесть в ложу и наблюдать, как идет заседание парламента. В Германии любое заседание суда открытое. Однако толкование этого принципа, даваемое самими палатами в их регламентах, весьма затруднительно, так как отсутствуют места для посетителей. Здания, где размещены палаты парламента, не приспособлены для этого. Конечно, отчасти открытость обеспечивается путем прямой трансляции заседаний на мониторы, расположенные, в том числе, в помещении, доступном всем имеющим пропуск (хотя бы одноразовый) в здание соответствующей палаты парламента. Впрочем, для обычного человека проблематичным является и получение пропуска в здание палаты\*(527).

Таким образом, открытость и прозрачность не только правовой принцип, но и цель, которую парламент должен достичь в либеральном, демократическом обществе.

Палаты парламента могут принять решение о проведении закрытого заседания. Такая возможность закреплена в их регламентах.

Предложения о проведении закрытого заседания вправе вносить Президент РФ, Председатель Правительства РФ, председательствующий на заседании палат, комитеты палат, Советом Государственной Думы, депутатское объединение, Председатель Государственной Думы, комиссия Совета Федерации, группа членов Совета Федерации. Для Совета Федерации устанавливается ограничение на численность присутствующих на закрытом заседании - не менее 25 человек.

Решение о проведении закрытого заседания принимается большинством голосов от числа депутатов Государственной Думы, принявших участие в голосовании, и большинством голосов от числа членов Совета Федерации, принявших участие в голосовании, но не менее чем 46 голосами.

На открытом и закрытых заседаниях палат парламента вправе принимать участие Президент РФ, Председатель Правительства РФ, члены Правительства РФ, Председатель Счетной палаты РФ, Генеральный прокурор РФ, Председатель Центральной избирательной комиссии РФ, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, заместитель Председателя Счетной палаты РФ, члены Общественной палаты РФ, уполномоченные советом Общественной палаты РФ. На заседании в государственной Думе также могут принимать участие полномочный представитель Президента РФ в Государственной Думе, Председатель Совета Федерации, члены совета Федерации, полномочный представитель Правительства РФ в Государственной Думе, члены Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, аудиторы счетной палаты РФ. На заседании в Совете Федерации - Председатель Государственной Думы, Председатель Конституционного Суда РФ, Председатель Верховного Суда РФ, Председатель Высшего Арбитражного Суда РФ, полномочный представитель Президента РФ в Совете Федерации, полномочный представитель Правительства РФ в Совете Федерации, полномочный представитель Государственной Думы в Совете Федерации.

Закрытое заседание Государственной Думы назначается, как правило, не менее чем за один час до планируемого времени проведения открытого заседания.

### 3. Палаты Федерального Собрания могут собираться на совместные заседания.

В ряде парламентов зарубежных государств допускается совместное заседание только для решения или обсуждения вопросов, входящих в их общую компетенцию. Например, совместные заседания в Швейцарии проводятся в таких случаях, как избрание ряда должностных лиц, разрешение споров о компетенции между высшими федеральными органами власти, принятие решения о помиловании, принятие заявлений и доведение их до сведения Федерального совета\*(528).

Согласно комментируемой статье, палаты могут собираться совместно для заслушивания посланий Президента. Президент РФ в соответствии с п. "е" ст. 84 Конституции РФ обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства (см. комментарий к ст. 84). Так, с момента принятия Конституции РФ Федеральным Собранием было заслушано 14 посланий Президента РФ: 24 февраля 1994 г., 16 февраля 1995 г., 23 февраля 1996 г., 6 марта 1997 г., 17 февраля 1998 г., 31 марта 1999 г., 8 июля 2000 г., 3 апреля 2001 г., 18 апреля 2002 г., 16 мая 2003 г., 26 мая 2004 г., 25 апреля 2005 г., 10 мая 2006 г., 26 апреля 2007 г.

Процедура совместных заседаний палат Федерального Собрания специально не урегулирована. Во время совместного заседания не используются традиционные формы парламентской работы: не проводятся обсуждения, не задаются вопросы выступающему, не принимаются никакие решения. Для данного мероприятия не требуется кворума. Порядок проведения подобных заседаний устанавливается президентской стороной по согласованию с руководством палат парламента. Для этого Президент РФ издает распоряжение, в котором предлагает председателям палат Федерального Собрания РФ собрать палаты в указанное им время. Как правило, подобное мероприятие проходит в Мраморном зале Московского Кремля. Обсуждение вопросов, заслушиваемых на таких заседаниях, а также принятие по ним решений возможно в последующем на отдельных заседаниях Федерального Собрания. Так, вопрос об обсуждении посланий и обращений Президента РФ подлежит внеочередному рассмотрению в палатах парламента.

Послание Конституционного Суда РФ Федеральному Собранию является одной из форм взаимодействия судебной и законодательной властей. Важность посланий Конституционного Суда

РФ определяется его ролью в обеспечении законности, толковании Конституции РФ, предупреждении ее нарушений в правотворческой и правоприменительной деятельности\*(529).

В зарубежной практике закреплена обязанность судебного органа направить послание законодательному органу. Например, Конституционный Суд Республики Беларусь согласно законодательству обязан ежегодно принимать и направлять послание в адрес Президента Республики Беларусь, а также Палаты Представителей и Совета Республики Национального Собрания Республики Беларусь.

Последним основанием для совместного сбора палат комментируемой статьей называется необходимость заслушивания выступлений руководителей иностранных государств, но, несмотря на это, практика совместного заседания Федерального Собрания по поводу заслушивания выступлений руководителей иностранных государств пока не сложилась. В Регламенте Совета Федерации закреплено, что руководители парламентов иностранных государств, руководители иностранных государств, посещающие Совет Федерации, могут выступить на заседании Совета Федерации. Решения о приеме делегаций иностранных государств и международных организаций в Совете Федерации принимаются Председателем Совета Федерации\*(530). В Регламенте Государственной Думы указано, что эта палата утверждает согласованный с ней единый порядок протокольного, финансового и организационно-технического обеспечения парламентских делегаций иностранных государств и международных парламентских организаций в Российской Федерации\*(531).

## Статья 101

1. В комментируемой статье речь идет о внутренней работе каждой из палат парламента. Важнейшим моментом организации их деятельности является избрание председателя и заместителей председателя палаты. Избрание председателей палат парламента и их заместителей происходит на первом заседании палат.

Председатели палат парламента и их заместители избираются из числа членов (депутатов) соответствующей палаты тайным либо открытым голосованием на срок полномочий палаты, который определяется сроком полномочий ее членов. Кандидатуры на должность председателя каждой из палат предлагаются соответственно для Совета Федерации - членами Совета Федерации, для Государственной Думы - депутатами государственной Думы и депутатскими объединениями.

Парламентарии, выдвинутые для избрания на должность председателя соответствующей палаты, имеют право заявить о самоотводе. По всем кандидатам, давшим согласие баллотироваться, проводится обсуждение, в ходе которого они выступают на заседании и отвечают на вопросы членов (депутатов) палат парламента. После обсуждения палата утверждает список кандидатур для голосования. Кандидат считается избранным, если в результате голосования он получил более половины голосов от общего числа членов (депутатов) палат парламента. Решения об избрании председателей палат и их заместителей оформляются постановлениями Совета Федерации и Государственной Думой.

2. В комментируемой ч. 2 закрепляется компетенция председателей палат парламента и их заместителей, которая более подробно определяется регламентами палат парламента. Следует отметить, что их компетенция носит главным образом внутриорганизационный характер.

Так, Председатель Государственной Думы:

ведет заседания палаты;

ведает вопросами внутреннего распорядка палаты в соответствии с Конституцией РФ и полномочиями;

организует работу Совета Государственной Думы;

осуществляет общее руководство деятельностью Аппарата Государственной Думы;

назначает на должность и освобождает от должности Руководителя Аппарата Государственной Думы с согласия Совета Государственной Думы и по представлению Комитета Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы, первого заместителя Руководителя Аппарата - управляющего делами Государственной Думы и заместителей Руководителя Аппарата Государственной Думы по представлению Руководителя Аппарата Государственной Думы;

представляет палату во взаимоотношениях с Президентом РФ, Советом Федерации, Правительством РФ, субъектами Российской Федерации, Конституционным Судом РФ, Верховным Судом РФ, Высшим Арбитражным Судом РФ, Генеральным прокурором РФ, Центральной избирательной комиссией РФ, Центральным банком РФ, Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, со Счетной палатой РФ, с общественными объединениями, другими организациями и должностными лицами, а также с парламентами иностранных государств, высшими должностными лицами иностранных государств и международными организациями;

участвует в согласительных процедурах, используемых Президентом РФ в соответствии с ч. 1 ст. 85 Конституции РФ для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

направляет поступивший в Государственную Думу законопроект и материалы к нему в депутатские объединения для сведения и в комитет государственной Думы в соответствии с вопросами его ведения;

подписывает постановления Государственной Думы;

направляет в Совет Федерации для рассмотрения одобренные Государственной Думой проекты законов Российской Федерации о поправках к Конституции РФ, федеральные конституционные законы и принятые федеральные законы;

направляет Президенту РФ федеральные законы, принятые Государственной Думой в соответствии с ч. 5 ст. 105 Конституции РФ;

издает распоряжения и дает поручения по вопросам, отнесенным к его компетенции;

направляет внесенный в Государственную Думу проект постановления Государственной Думы и материалы к нему в профильный комитет для рассмотрения и устанавливает срок подготовки проекта постановления Государственной Думы к рассмотрению палатой и т.д.

Председатель Совета Федерации:

созывает заседания Совета Федерации, в том числе внеочередные;

формирует проект повестки дня заседания Совета Федерации, вносит его на рассмотрение Совета палаты, представляет Совету Федерации рассмотренный Советом палаты проект повестки дня заседания Совета Федерации;

ведет заседания палаты;

подписывает постановления Совета Федерации и т.д.\*(532)

Председатель палаты парламента или по его поручению один из его заместителей представляют палате парламента доклады о деятельности палаты за истекшую сессию и о проекте примерной программы законопроектной работы на текущую сессию. Палата парламента вправе отменить любое распоряжение, поручение председателя палаты.

Заместители председателя палаты парламента замещают председателя в его отсутствие. По поручению председателя палаты заместители ведут заседания палаты, координируют деятельность комитетов и комиссий Государственной Думы (если речь идет о заместителе председателя Госдумы) и, если речь идет о заместителе председателя Совета Федерации, представляют Совету Федерации доклады о деятельности палаты и о проекте программы ее законопроектной работы, подписывают постановления палаты, издают распоряжения.

3. Государственная Дума и Совет Федерации образуют комитеты и комиссии, которые выполняют весьма важные функции. Практически все наиболее значимые вопросы, рассматриваемые палатами, проходят через их комитеты и комиссии. Все депутаты Госдумы и все члены совета Федерации сгруппированы в постоянно действующие комитеты и комиссии. Деятельность комитетов и комиссий довольно подробно регулируется регламентами палат и иными внутренними актами палат\*(533).

Деятельность Государственной Думы и Совета Федерации основана на принципах свободы обсуждения и гласности. Заседания комитета, комиссии палат парламента, как правило, проводятся открыто, однако может быть принято решение о проведении закрытого заседания. На их заседаниях могут присутствовать представители средств массовой информации. Кроме того, на заседании комитета и комиссии палат парламента могут присутствовать и принимать в нем



участие полномочные представители органов государственной власти, статс-секретари - заместители руководителей федеральных органов исполнительной власти, члены Общественной палаты РФ, депутаты (члены) палат парламента, не входящие в состав этого комитета (комиссии) с правом совещательного голоса. На заседания комитета, комиссии Государственной Думы могут быть приглашены эксперты, представители заинтересованных государственных органов, общественных объединений. В заседаниях комитета, комиссии Совета Федерации могут принимать участие Председатель, заместитель Председателя, аудиторы счетной палаты РФ, Уполномоченный по правам человека в РФ, Генеральный прокурор РФ, Председатель Центральной избирательной комиссии РФ.

Комитеты, комиссии палат парламента могут организовывать проведение парламентских слушаний, "круглых столов", конференций, семинаров и иных мероприятий по вопросам своего ведения.

Комитеты и комиссии Государственной Думы вправе проводить совместные заседания, однако решения на таких заседаниях принимаются ими раздельно.

Состав комитета утверждается Государственной Думой большинством голосов от общего числа депутатов Госдумы. В составы комитетов не могут быть избраны Председатель Государственной Думы и его заместители. Каждый депутат Госдумы, за исключением Председателя Государственной Думы и его заместителей, руководителей депутатских объединений, обязан состоять в одном из комитетов Госдумы.

Комитетов, образуемых Государственной Думой, насчитывается 32:

Комитет Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству;

Комитет Государственной Думы по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству;

Комитет Государственной Думы по труду и социальной политике;

Комитет Государственной Думы по бюджету и налогам;

Комитет Государственной Думы по финансовому рынку;

Комитет Государственной Думы по экономической политике и предпринимательству;

Комитет Государственной Думы по собственности;

Комитет Государственной Думы по промышленности;

Комитет Государственной Думы по строительству и земельным отношениям;

Комитет Государственной Думы по науке и наукоемким технологиям;

Комитет Государственной Думы по энергетике;

Комитет Государственной Думы по транспорту;

Комитет Государственной Думы по обороне;

Комитет Государственной Думы по безопасности;

Комитет Государственной Думы по международным делам;

Комитет Государственной Думы по делам Содружества Независимых Государств и связям с соотечественниками;

Комитет Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике;

Комитет Государственной Думы по вопросам местного самоуправления;

Комитет Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы;

Комитет Государственной Думы по информационной политике, информационным технологиям и связи;

Комитет Государственной Думы по охране здоровья;

Комитет Государственной Думы по образованию и др.\*(534)

Комиссий, образуемых Госдумой, четыре:

Комиссия по мандатным вопросам и вопросам депутатской этики;

Счетная комиссия;

Комиссия по законодательному обеспечению противодействия коррупции;

Комиссия по рассмотрению расходов федерального бюджета, направленных на обеспечение обороны и государственной безопасности Российской Федерации\*(535).

Деятельность Комиссии Госдумы по мандатным вопросам и вопросам депутатской этики, в отличие от других комиссий, регулируется Регламентом Государственной Думы, так как именно она образована для предварительного рассмотрения и подготовки к рассмотрению Государственной Думой некоторых вопросов, касающихся статуса депутата Государственной Думы (вопросы досрочного прекращения полномочий депутатов Госдумы; лишения депутата неприкосновенности по представлению Генерального прокурора РФ; вопросы, связанные с нарушениями депутатской этики). Председатель означенной комиссии исполняет свои полномочия в соответствии с Постановлением Государственной Думы от 6 февраля 2008 г. N 90-5 ГД "О Положении о Комиссии Государственной Думы по мандатным вопросам и вопросам депутатской этики"\*(536). Комиссия образуется из депутатов Государственной Думы на основе принципа пропорционального представительства фракций в Государственной Думе. Председатель Комиссии, его первый заместитель и заместители избираются в порядке, предусмотренном для избрания первого заместителя и заместителей Председателя Государственной Думы. В состав Комиссии не могут быть избраны Председатель Государственной Думы, его первый заместитель и заместители.

Комиссия в части обеспечения своей деятельности имеет статус комитета Государственной Думы.

Заседания комиссии проводятся по мере необходимости, но не реже двух раз в месяц, и являются закрытыми. По решению Комиссии, принимаемому большинством голосов от общего числа членов Комиссии, присутствующих на заседании, и членов Комиссии, передавших свои голоса другим членам Комиссии, заседания могут быть открытыми.

Заседание Комиссии правомочно, если на нем присутствует более половины от общего числа членов Комиссии. Решение Комиссии принимается большинством голосов от общего числа членов Комиссии, присутствующих на заседании, и членов Комиссии, передавших свои голоса другим членам Комиссии.

Информация, полученная Комиссией в ходе рассмотрения вопроса, не разглашается до принятия Комиссией решения и может быть использована только в порядке, предусмотренном Федеральными законами "Об информации, информационных технологиях и защите информации" и "О персональных данных".

Правовое, организационное, документационное, аналитическое и информационное обеспечение деятельности членов Комиссии осуществляет аппарат Комиссии, положение о котором утверждается распоряжением Руководителя Аппарата Государственной Думы. Общее руководство деятельностью аппарата Комиссии осуществляет председатель Комиссии.

В Совете Федерации образованы и действуют 16 комитетов и 10 постоянных комиссий:

Комитет по конституционному законодательству (обсуждает вопросы законодательного обеспечения порядка внесения изменений и дополнений в Конституцию РФ, поправок к Конституции РФ, защиты прав и свобод человека и гражданина, государственного устройства, конституционного права, избирательного права);

Комитет по правовым и судебным вопросам (обсуждает вопросы судебной системы, прокуратуры, юстиции, адвокатуры, нотариата, уголовного права, гражданского права, административного права, исполнительного производства и др.);

Комитет по делам Федерации и региональной политике (обсуждает вопросы законодательного обеспечения федеративного устройства, государственной национальной и региональной политики, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; изменения границ между субъектами Российской Федерации и др.);

Комитет Совета Федерации по вопросам местного самоуправления (обсуждает вопросы законодательного обеспечения государственной политики в области совершенствования местного самоуправления, наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, финансовых основ местного самоуправления, развития гражданского общества, совершенствования основ муниципальной службы и др.);

Комитет по обороне и безопасности (обсуждает законодательное обеспечение вопросов войны и мира, внутренней и внешней безопасности Российской Федерации, военного строительства, охраны и защиты Государственной границы РФ, воздушного пространства Российской Федерации, национальных интересов Российской Федерации в территориальном море, на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации и др.);

Комитет по бюджету (обсуждает вопросы законодательного обеспечения федерального бюджета, бюджетного устройства, бюджетной классификации и бюджетного регулирования, межбюджетного регулирования, взаимоотношений федерального бюджета с бюджетами субъектов Российской Федерации, налогового регулирования, таможенного регулирования и др.);

Комитет по финансовым рынкам и денежному обращению (обсуждает вопросы законодательного обеспечения деятельности Центрального банка РФ, иных банков и кредитных организаций, денежно-кредитной политики, системы платежей и расчетов, рынка ценных бумаг и др.);

Комитет по международным делам (обсуждает вопросы предварительного рассмотрения принятых Государственной Думой федеральных законов по вопросам обеспечения внешнеполитического курса Российской Федерации и выполнения ею международных обязательств, в том числе ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации; содействия развитию межпарламентских связей субъектов Российской Федерации и др.);

Комитет по делам Содружества Независимых Государств (обсуждает вопросы законодательного обеспечения сотрудничества Российской Федерации с государствами - участниками СНГ; статуса и защиты Государственной границы РФ с государствами - участниками СНГ; прав граждан Российской Федерации, проживающих в государствах - участниках СНГ, развития связей с общественными организациями соотечественников и др.)\*(537).

Каждый член Совета Федерации, за исключением Председателя Совета Федерации и его заместителей, обязан состоять в одном из комитетов Совета Федерации. Член Совета Федерации может быть членом одного комитета и не более двух комиссий палаты.

Персональный состав комитета, комиссии Совета Федерации утверждается палатой большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации. При этом в состав комитета палаты должны входить не менее семи членов Совета Федерации, в состав комиссии палаты - не менее 15 членов Совета Федерации. Решение об утверждении персонального состава комитета, комиссии палаты оформляется постановлением Совета Федерации. Если состав комитета Совета Федерации становится менее семи человек, а состав комиссии Совета Федерации - менее 15 человек, председатель комитета, комиссии незамедлительно информирует об этом Председателя Совета Федерации, который поручает Совету палаты подготовить соответствующие предложения и внести их на очередное заседание Совета Федерации.

Заседания комитета и комиссии Совета Федерации проводятся не реже двух раз в месяц. В помещении, где проводится это заседание, помещаются Государственный флаг РФ и Государственный герб РФ. Заседание комитета и комиссии считается правомочным, если на нем присутствует более половины от общего числа их членов. В исключительных случаях член комитета, комиссии Совета Федерации вправе на основании доверенности передать право решающего голоса по всем вопросам, рассматриваемым на заседании комитета, комиссии, другому члену комитета, комиссии. Каждому члену комитета, комиссии может быть передано не более одной доверенности.

На заседании комитета, комиссии решения принимаются путем голосования. По процедурным вопросам решения принимаются большинством голосов от числа присутствующих на их заседании, по остальным вопросам - большинством голосов от общего числа их членов.

В течение года комитет, комиссия Совета Федерации вправе провести не более двух выездных мероприятий. По итогам года комитеты и комиссии представляют Совету Федерации отчеты о проделанной ими работы.

Совет Федерации и Государственная Дума по вопросам своего ведения проводят парламентские слушания. Вопросы ведения палат парламента закреплены в ст. 102 и 103 Конституции РФ. Это вопросы, касающиеся утверждения изменения границ между субъектами РФ, утверждения Указа Президента РФ о введении чрезвычайного или военного положения, решения вопроса о доверии Правительству РФ, объявления амнистии, решения кадровых вопросов и др. (см. комментарий к ст. 102 и 103 Конституции РФ).

Парламентские слушания проводятся Государственной Думой по инициативе Совета Госдумы, комитетов и комиссий Госдумы, депутатских объединений. Совет Госдумы по предложению комитета, комиссии Госдумы, организующих проведение парламентских слушаний, может принять решение о проведении закрытых парламентских слушаний (см. комментарий к ч. 2 ст. 100 Конституции РФ). Парламентские слушания в Совете Федерации проводятся по инициативе Председателя Совета Федерации, Совета палаты, комитета, комиссии Совета Федерации по вопросам их ведения или группы членов Совета Федерации численностью не менее 15 человек. Парламентские слушания могут проводиться совместно с комитетами, комиссиями Госдумы, парламентами иностранных государств.

4. Большое значение в регулировании деятельности российского парламента и его палат, организации их внутренних структур имеют регламенты. Регламенты Госдумы и Совета Федерации - это единые юридические акты, в которых объединены и систематизированы нормы и правила, устанавливающие и конкретизирующие на базе Конституции правовой статус парламента, порядок его организации и формы деятельности\*(538).

Регламент - нормативный правовой акт особого рода. По конституционному законодательству России он не является законом, границы его деятельности ограничены рамками внутренней деятельности парламента и его палат. Регламент палаты парламента регулирует относительно узкую однородную сферу отношений, обусловленную деятельностью законодательного органа государственной власти, что позволяет максимально подробно детализировать конкретные организационные и процедурные вопросы. Кроме того, из-за отсутствия специального закона о российском парламенте и о порядке принятия законов федерального уровня регламенты регулируют весьма широкий спектр внутренней жизни палат - от порядка формирования органов палат до порядка осуществления законодательных процедур и решения иных вопросов, с которыми приходится сталкиваться парламентариям в процессе своей работы. Этим обуславливается практическая значимость данного вида нормативных актов\*(539).

В парламентской практике регламенты как нормативные акты, определяющие внутреннее содержание деятельности законодательных органов, используются довольно широко, действуют во многих государствах. В Государственной Думе царского периода 1905-1917 г. имелся, в частности, думский устав\*(540), а также разработанный на основе ст. 62 Манифеста Государя императора от 17 октября 1905 г. "Об усовершенствовании государственного порядка" Наказ Государственной Думы\*(541). В годы советской власти действовали Регламенты Верховных Советов СССР и РСФСР, а также Съездов народных депутатов. Так, например, Регламент Верховного Совета СССР, принятый 19 апреля 1979 г., состоял из XII глав и 70 статей. Он определял порядок созыва сессий Верховного Совета СССР и их работы, а также порядок работы его Президиума, комиссий палат, предназначение аппарата Верховного Совета СССР и порядок утверждения сметы расходов, связанных с деятельностью высшего органа государственной власти СССР. Естественно, эти регламенты неприменимы в современных условиях, но они имеют большое научное и историческое значение и могут в этих целях использоваться как в учебном процессе, так и для проведения сравнительных исследований\*(542).

Действующий Регламент Совета Федерации является третьим Регламентом этой палаты. Он был принят 30 января 2002 г.\*(543) Данный Регламент характеризует Совет Федерации как палату Федерального Собрания, которая самостоятельно решает вопросы, отнесенные к ее ведению Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами, в том числе по вопросам укрепления федерализма, государственной безопасности и кадровой политики. Таким образом, Совет Федерации в своем Регламенте позиционирует себя как палату парламента, особенностью деятельности которой является укрепление федерализма, безопасности государства и участие в определении кадровой политики. Совет Федерации и его члены как субъекты права законодательной инициативы могут влиять на содержание федерального законодательства. Однако их активность невелика\*(544). Так, статистика с 1996 по 2005 г. показывает, что количество законодательных инициатив, исходящих от таких носителей

права законодательной инициативы, как субъекты Федерации, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство РФ и Президент РФ, разное. Наиболее высока интенсивность подачи запроса от субъекта Федерации (от регионов), Государственной Думы, которая в лице мажоритарных депутатов пока тоже представляет низовой уровень. Вместе с тем результативность принятия законов по итогам рассмотрения законодательных инициатив обратная. Инициативы регионов, Совета Федерации, Государственной Думы практически не реализуются. А те законопроекты, которые они подают в Государственную Думу, в основном касаются внесения изменений в действующие законы. Решения, которые предлагались в относительно небольшом объеме Правительством РФ и Президентом РФ, приближаются к 100%\*(545).

5. Счетная палата РФ является постоянно действующим органом государственного финансового контроля, образуемым Федеральным Собранием РФ и подотчетным ему. Счетная палата состоит из Председателя Счетной палаты, его заместителя, аудиторов и аппарата Счетной палаты.

Для рассмотрения вопросов планирования и организации работы счетной палаты, методологии контрольно-ревизионной деятельности, отчетов и информационных сообщений, направляемых Совету Федерации и Государственной Думе, образуется Коллегия Счетной палаты. В ее состав входят Председатель Счетной палаты, его заместитель и аудиторы счетной палаты.

Аппарат Счетной палаты состоит из инспекторов Счетной палаты и иных штатных сотрудников. В служебные обязанности инспекторов Счетной палаты входит непосредственная организация и проведение контроля в пределах компетенции Счетной палаты.

Внутренние вопросы деятельности Счетной палаты, распределение обязанностей между аудиторами Счетной палаты, функции и взаимодействие структурных подразделений аппарата Счетной палаты, порядок ведения дел, подготовки и проведения мероприятий всех видов и форм контрольной и иной деятельности определяются Регламентом Счетной палаты, утверждаемым ее Коллегией.

## Статья 102

1. В части 1 комментируемой статьи закреплены полномочия Совета Федерации. Они определяются и другими статьями Конституции РФ, федеральными законами, постановлением Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 г. N 33-СФ "О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" (далее - Регламент Совета Федерации). Так, например, полномочия одобрять федеральные законы, принятые Госдумой, принимать Регламент Совета Федерации, решать вопросы внутреннего распорядка своей деятельности содержатся в ст. 105 и 101 Конституции РФ. Федеральный закон от 17 января 1992 г. N 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации" (с посл. изм. и доп.) установил, что, кроме Генерального прокурора Российской Федерации, Совет Федерации назначает и освобождает от должности его первого заместителя и заместителей. Федеральный закон от 31 мая 1996 г. N 61-ФЗ "Об обороне" дополнил полномочие Совета Федерации об утверждении указа Президента РФ о введении военного и чрезвычайного положения правом утверждать указы о привлечении Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов с использованием вооружения к выполнению задач не по их предназначению. Регламентом Совета Федерации добавлено его полномочие по назначению на должность судей Экономического суда Содружества Независимых Государств\*(546).

Таким образом, данный в ч. 1 комментируемой статьи перечень вопросов не является исчерпывающим. Однако закрепление именно этих вопросов в Конституции РФ принципиально важно.

Во-первых, комментируемая статья является юридическим выражением системы сдержек и противовесов в построении и функционировании высших органов законодательной, исполнительной и судебной власти. Поэтому в ч. 1 перечислены вопросы, которые находятся исключительно в ведении Совета Федерации. Это означает, что окончательное решение по этим вопросам принимает данная палата, оформляя свое решение соответствующим постановлением.

Во-вторых, перечисленные в перечне вопросы ведения затрагивают важнейшие стороны государственной жизни. Так, помимо таких чрезвычайных вопросов, как введение военного положения или использование Вооруженных Сил РФ за пределами территории Российской

Федерации, здесь задаются возможности контроля над широкими полномочиями Президента РФ в кадровой сфере.

Кадровые назначения, входящие, согласно комментируемой статье, в сферу ведения Совета Федерации, являются также и выражением механизма осуществления сдержек и противовесов в отношениях между ветвями власти и в федеративных отношениях. Однако здесь следует отметить, что неурегулированность таких вопросов, как сроки предложения кандидатур Президентом РФ, возможность или невозможность вторичного внесения отклоненной кандидатуры, порождает серьезные проблемы в сфере эффективного функционирования отдельных из указанных государственных органов и легитимности осуществления полномочий некоторыми должностными лицами. Так, например, долгий подбор Президентом РФ кандидатов на должность судей Конституционного Суда РФ привел к тому, что этот орган приступил к работе более чем через год и два месяца после принятия Конституции 1993 г. Практически год (1994-1995) на должности Генерального прокурора (при этом кандидатура, предлагавшаяся на эту должность, неоднократно отклонялась Советом Федерации) находился так называемый исполняющий обязанности Генерального прокурора - должность, неизвестная Конституции РФ и существующая вне легитимирующего ее порядка назначения\*(547).

Рассмотрим подробнее вопросы ведения Совета Федерации, перечисленные в ч. 1 комментируемой статьи.

Утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации.

Изменение границ между субъектами Российской Федерации требует не только их взаимного согласия (ч. 3 ст. 67 Конституции РФ), но и утверждения Советом Федерации. Такая конструкция обусловлена тем, что вопрос о границах может выйти за рамки интересов договаривающихся субъектов Российской Федерации и затронуть интересы самой Федерации или других ее субъектов.

Такая возможность вытекает, в частности, из наличия договоров между Российской Федерацией и ее субъектами относительно разграничения предметов ведения и полномочий, в результате чего может изменяться правовой режим объектов, расположенных на территории, которая переходит от одного субъекта Федерации к другому. Возможны и иные причины заинтересованности Российской Федерации и ее третьих субъектов в определенном решении данного территориального вопроса. Совет Федерации призван интегрировать интересы всех субъектов Федерации.

Вопрос об изменении границ между субъектами РФ рассматривается Советом Федерации по взаимному согласию субъектов РФ, границы между которыми предполагается изменить.

Для рассмотрения вопроса об утверждении изменения границ между субъектами Российской Федерации в Совет Федерации представляются:

соглашение (договор) об изменении границ, подписанное главами субъектов Российской Федерации, границы между которыми предполагается изменить, и утвержденное законодательными (представительными) органами государственной власти этих субъектов РФ;

обоснование изменения границ, согласованное субъектами Российской Федерации, т.е. целесообразность изменения этих границ, перечень расположенных на них административно-территориальных и муниципальных образований, результаты мнения населения, проживающего на передаваемых территориях, по данному вопросу;

карта местности с нанесенными на ней линией границы между субъектами Российской Федерации и предлагаемой линией границы между ними, описание границ.

Решение об утверждении изменения границ между субъектами Российской Федерации принимается большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации и оформляется постановлением Совета Федерации, которое направляется в недельный срок в законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти соответствующих субъектов Федерации, а также в федеральные органы исполнительной власти для исполнения.

В случае неутверждения изменения границ между субъектами РФ Совет Федерации может принять решение о проведении консультаций по рассматриваемому вопросу, кроме того, он может повторно рассмотреть данный вопрос.

Постановления Совета Федерации об утверждении изменения границы между субъектами Федерации принимались дважды: 3 февраля 1994 г. между Ивановской и Нижегородской областями\*(548) и 25 октября 1994 г. между Костромской и Вологодской областями\*(549).

Утверждение Указа Президента РФ о введении военного и чрезвычайного положения.

Введение военного и чрезвычайного положения даже в отдельной местности затрагивает самые разнообразные интересы (например, права, свободы передвижения, безопасности) многих регионов страны и проживающих в них граждан, поэтому Конституция РФ предусматривает, что Указ Президента о введении военного и чрезвычайного положения подлежит утверждению Советом Федерации - органом, представляющим интересы всех субъектов РФ.

Как военное, так и чрезвычайное положения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях вводятся Указом Президента РФ, о чем без промедления сообщается Совету Федерации. Председатель Совета Федерации незамедлительно направляет текст данного указа в Комитет Совета Федерации по обороне и безопасности и Комитет Совета Федерации по делам Федерации и региональной политике для подготовки заключений. Данный текст должен быть рассмотрен Советом Федерации в определенный срок: для военного положения - не превышающий 48 часов с момента получения этого Указа, для чрезвычайного положения - 72 часов с момента обнародования Указа.

В начале 90-х гг. Советом Федерации было утверждено несколько подобных указов Президента РФ. Например, такие указы вводились в ноябре 1991 г. в Чечено-Ингушской Республике, в октябре 1993 г. в г. Москве, а также действовали в 1992-1995 гг. на территориях Северной Осетии и Ингушетии.

Решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами территории Российской Федерации.

Вопрос о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами ее территории затрагивает общие интересы не только народа России, но и народов субъектов Федерации, а поэтому каждый раз решается Советом Федерации.

Данное решение имеет общий характер, в нем не определяются цели использования военных формирований и персонала, основания, при которых допускается применение Вооруженных Сил РФ\*(550).

Вопрос о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами территории Российской Федерации рассматривается Советом Федерации по предложению Президента РФ в форме обращения, содержащего обоснование этого предложения. Указанное обращение Председатель Совета Федерации незамедлительно направляет в Комитет Совета Федерации по обороне и безопасности и Комитет Совета Федерации по международным делам или Комитет Совета Федерации по делам СНГ для подготовки заключений.

Совет Федерации рассматривает указанный вопрос на ближайшем заседании палаты после поступления в Совет Федерации обращения Президента РФ; он может также, в случае необходимости срочного решения вопроса, рассмотреть его на внеочередном заседании палаты. Этот вопрос обсуждается, как правило, на закрытом заседании Совета Федерации, если палатой не будет принято иное решение.

Решение о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами территории Российской Федерации принимается большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации и оформляется постановлением Совета Федерации. Если за это решение не проголосовало необходимое число членов Совета Федерации, Вооруженные Силы РФ не могут использоваться за пределами территории Российской Федерации, что также оформляется постановлением Совета Федерации.

Постановление Совета Федерации в двухдневный срок со дня его принятия направляется Президенту РФ.

Постановлением от 25 июня 1999 г. N 262-СФ Совет Федерации выразил согласие на использование воинских формирований Вооруженных Сил РФ общей численностью до 3616 человек в международном присутствии по безопасности в Косово (Союзная Республика Югославия) до 10 июня 2000 г.\*(551)

Назначение выборов Президента РФ.

Совет Федерации должен принять постановление о назначении выборов Президента РФ в одном из двух случаев: когда истекает срок полномочий Президента РФ или когда должность Президента РФ освободилась досрочно, т.е. в случае отставки или по состоянию здоровья.

Например, в связи с отставкой 31 декабря 1999 г. Президента РФ Б.Н. Ельцина Совет Федерации 5 января 2000 г. постановлением N 4-СФ "О назначении досрочных выборов Президента Российской Федерации" назначил досрочные президентские выборы на 26 марта 2000 г.\*(552)

Назначение Советом Федерации выборов главы государства осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 10 января 2003 г. N 19-ФЗ "О выборах Президента Российской Федерации"\*(553).

Решение о назначении выборов принимается Советом Федерации не ранее чем за 100 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования. Днем голосования на выборах является первое воскресенье после месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих общих выборах Президента РФ.

Досрочные выборы Президента РФ назначаются Советом Федерации при прекращении Президентом РФ исполнения полномочий до истечения конституционного срока в случае отставки или по состоянию здоровья не позднее чем через 14 дней со дня такого прекращения полномочий. Днем голосования в этом случае является последнее воскресенье перед днем, когда истекают три месяца со дня досрочного прекращения исполнения полномочий Президентом РФ. Решение о назначении выборов Президента РФ принимается большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации и оформляется постановлением Совета Федерации, которое подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия.

Отрешение Президента РФ от должности.

Статья 93 Конституции РФ устанавливает в качестве оснований отрешения Президента РФ от должности государственную измену или совершение иного тяжкого преступления; урегулированы условия и порядок отрешения Президента РФ от должности. Никакого законодательного регулирования по этому вопросу нет. В главе 19 Регламента Совета Федерации содержатся детальные правила процедуры, применяемой для решения этого вопроса.

Назначение на должность судей федеральных судов.

Назначение на должности судей федеральных судов отнесено комментируемой статьей к компетенции Совета Федерации. Государственная Дума исключена из процесса назначения судей высших федеральных судов России как фактический законодатель: было бы нарушением принципа сдержек и противовесов доверить нижней палате парламента, определяющей содержание законов, назначение судей, которые будут применять эти законы или оценивать их конституционность. Верхняя же палата российского парламента - Совет Федерации - обладает лишь контрольными полномочиями в законодательном процессе, и поэтому именно ей отведена решающая роль в механизме назначения судей высших федеральных судов\*(554).

Кандидатуры для назначения на должности судей федеральных судов (Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ) представляет Совету Федерации Президент РФ либо по его поручению его полномочный представитель в Совете Федерации.

Вопрос о назначении на должность судей Конституционного Суда РФ Совет Федерации рассматривает в четырнадцатидневный срок с момента получения представления Президента РФ. Вопрос о назначении на должность судей федеральных судов включается в повестку дня заседания палаты в качестве отдельного вопроса.

Кандидатуры, представленные для назначения на должности судей Конституционного Суда РФ, предварительно обсуждаются в Комитете Совета Федерации по конституционному законодательству, который готовит заключение по каждой кандидатуре. Кандидатуры, представленные для назначения на должности остальных судей федеральных судов, предварительно обсуждаются в Комитете Совета Федерации по правовым и судебным вопросам, который также готовит заключение по каждой кандидатуре.

На заседании Совета Федерации заслушиваются заключения вышеуказанных комитетов. После обсуждения каждая кандидатура включается в бюллетень для тайного голосования. По решению Совета Федерации тайное голосование может быть проведено с использованием электронной системы. Назначенным на должность судьи указанных судов считается лицо,



получившее при голосовании большинство голосов от общего числа членов Совета Федерации. Данное назначение оформляется постановлением Совета Федерации. Однако, если кандидатура, представленная Президентом РФ для назначения на должность судьи, не получит при голосовании необходимого количества голосов членов Совета Федерации, она отклоняется, что оформляется постановлением Совета Федерации. Специального голосования для принятия указанного постановления не требуется.

При отклонении Советом Федерации кандидатур, представленных Президентом РФ, Совет Федерации может принять постановление с предложением Президенту РФ о проведении консультаций с целью преодоления возникших разногласий. Указанное постановление в трехдневный срок Председателем Совета Федерации направляется Президенту РФ. Для проведения консультаций Совет Федерации образует группу из членов Совета Федерации либо поручает проведение консультаций Председателю Совета Федерации.

Лицо, назначенное на должность судьи Конституционного Суда РФ, принимает присягу, время проведения которой объявляет Председатель Совета Федерации. Приведение к присяге лица проводится Председателем Совета Федерации на заседании палаты в торжественной обстановке при наличии в Зале заседаний Совета Федерации Государственного герба РФ и Государственного флага РФ. Принесение присяги удостоверяется личной подписью судьи Конституционного Суда РФ под текстом присяги с указанием даты ее принесения. Документ остается на хранении в Совете Федерации. После принесения судьей (судьями) Конституционного Суда РФ присяги звучит Государственный гимн РФ.

После оглашения результатов голосования по кандидатурам, представленным Президентом РФ для назначения на должности судей федеральных судов, кроме Конституционного Суда РФ, Председатель Совета Федерации вручает каждому лицу, назначенному на должность судьи, в торжественной обстановке при наличии в Зале заседаний Совета Федерации Государственного герба РФ и Государственного флага РФ, копию постановления Совета Федерации о его назначении.

Назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора РФ.

Кандидатуру для назначения на должность или освобождения от должности Генерального прокурора РФ представляет Совету Федерации Президент РФ либо по его поручению полномочный представитель Президента РФ в Совете Федерации. Предварительно эти предложения обсуждаются в Комитете Совета Федерации по правовым и судебным вопросам и Комитете Совета Федерации по обороне и безопасности, которые готовят соответствующие заключения.

Решение о назначении на должность или об освобождении от должности проводится тайным голосованием. Генеральный прокурор РФ считается назначенным на должность или освобожденным от нее, если за представленную Президентом РФ кандидатуру или за освобождение его от должности проголосовало большинство от общего числа членов Совета Федерации. Если же предложение Президента РФ о назначении на должность или об освобождении от должности Генерального прокурора РФ не получит при голосовании необходимого количества голосов членов Совета Федерации, оно отклоняется. В случае отклонения предложения о назначении названной кандидатуры Президент РФ в течение 30 дней представляет Совету Федерации новую кандидатуру для назначения на указанную должность.

Решение о назначении или отклонении на эту должность, а также об освобождении или об оставлении в должности оформляется постановлением Совета Федерации.

В случае положительного голосования Председатель Совета Федерации приводит к присяге лицо, назначенное на должность Генерального прокурора РФ. Присягу Генерального прокурора РФ все находящиеся в Зале заседаний Совета Федерации заслушивают стоя. Принесение присяги удостоверяется личной подписью Генерального прокурора РФ под текстом присяги с указанием даты ее принесения. Документ остается на хранении в Совете Федерации. После принесения присяги звучит Государственный гимн РФ.

На практике в связи с назначением и освобождением от должности Генерального прокурора РФ имели место расхождения мнений Президента РФ Б.Н. Ельцина и Совета Федерации.

После отставки Генерального прокурора А.И. Казанника Президент РФ 26 февраля 1994 г. назначил исполняющим обязанности Генерального прокурора А.Н. Ильюшенко, кандидатуру которого Совет Федерации 25 октября 1994 г. отклонил.

Генеральным прокурором 24 октября 1995 г. был назначен Ю.И. Скуратов. В 1999 г. Совет Федерации трижды, 17 марта, 21 апреля и 13 октября, отклонил представление Президента РФ об освобождении Ю.И. Скуратова от должности Генерального прокурора. Президент Указом от 2 апреля 1999 г. N 415 отстранил Ю.И. Скуратова от должности Генерального прокурора на период расследования возбужденного в отношении него уголовного дела\*(555). Совет Федерации обратился в Конституционный Суд РФ, полагая, что Президент РФ вторгся в его компетенцию. В Постановлении от 1 декабря 1999 г. N 17-П по спору о компетенции между Советом Федерации и Президентом РФ относительно принадлежности полномочия по изданию акта о временном отстранении Генерального прокурора РФ от должности в связи с возбуждением в отношении него уголовного дела Конституционный Суд указал в п. 1 резолютивной части, что в соответствии с Конституцией РФ к компетенции Совета Федерации не относится полномочие по изданию акта об отстранении Генерального прокурора РФ от должности на время расследования возбужденного в отношении него уголовного дела и что исходя из Конституции РФ и в отсутствие иного законодательного регулирования акт о временном отстранении Генерального прокурора РФ от должности, необходимость которого обусловлена возбуждением в отношении него уголовного дела, обязан издать Президент РФ\*(556). По представлению Президента РФ В.В. Путина 17 мая 2000 г. Совет Федерации освободил Ю.И. Скуратова от должности Генерального прокурора РФ.

Назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты РФ и половины состава ее аудиторов.

Кандидатура на должность заместителя Председателя Счетной палаты РФ, а также вопрос об освобождении от занимаемой должности рассматриваются Советом Федерации по представлению Президента РФ. Оба эти вопроса предварительно обсуждаются в Комиссии Совета Федерации по взаимодействию со Счетной палатой РФ, которая готовит соответствующее заключение.

Вопрос о назначении на указанную должность рассматривается в течение 30 дней со дня, следующего за днем получения представления Президента РФ.

Решение о назначении и об освобождении проводится тайным голосованием. Заместитель Председателя Счетной палаты РФ считается назначенным на должность или освобожденным от нее, если за представленную Президентом РФ кандидатуру или за освобождение его от должности проголосовало большинство от общего числа членов Совета Федерации. Если предложение Президента РФ о назначении на должность или об освобождении от должности заместителя Председателя Счетной палаты РФ не получит при голосовании необходимого количества голосов членов Совета Федерации, оно отклоняется. В случае отклонения предложения о назначении названной кандидатуры Президент РФ в течение двух недель представляет Совету Федерации новую кандидатуру для назначения на эту должность.

Решение о назначении на эту должность или отклонении, а также об освобождении или об оставлении в должности оформляется постановлением Совета Федерации.

2. Совет Федерации принимает постановления по всем перечисленным в п. 1 комментируемой статьи вопросам, а также по вопросам, со держащимся в других статьях Конституции РФ (например, ст. 104-108, 134-137). Постановления относятся к подзаконным актам, которые принимаются на основании и во исполнение законов.

Постановления Совета Федерации могут быть нормативными и ненормативными актами. Под нормативным актом понимается официальный документ, созданный компетентными органами государства и содержащий общеобязательные юридические нормы (правила поведения)\*(557). К таким актам следует отнести, например, постановления о принятии Регламента палаты или внесении в него изменений.

Ненормативный акт - это акт, который не содержит общеобязательных юридических норм и издан в отношении конкретного юридического или физического лица. Здесь речь идет о постановлениях о назначении на должность или освобождении от нее и о других действиях единовременного характера.

3. В части 3 комментируемой статьи определен общий порядок принятия палатой постановлений, для утверждения которых необходимо большинство голосов от общего числа членов Совета Федерации. Однако не все постановления Совета Федерации рассматриваются в таком порядке. Существуют и исключения, когда такие постановления принимаются квалифицированным большинством. Квалифицированное большинство голосов - число голосов, составляющее 3/4, 2/3 или 3/5 голосов от общего числа членов Совета Федерации. Например, при голосовании об отрешении Президента РФ от должности, согласно ч. 2 ст. 93 Конституции РФ,

такое решение принимается 2/3 голосов от общего числа членов Совета Федерации. Такое же положение действует и в случае повторного рассмотрения и одобрения федерального закона Советом Федерации в ранее принятой редакции (ч. 3 ст. 107). Не менее 3/4 голосов от общего числа членов Совета Федерации требуется для принятия федерального конституционного закона (ч. 2 ст. 108). Не менее 3/5 голосов от общего числа членов Совета Федерации необходимо для пересмотра положений гл. 1, 2 и 9 Конституции РФ (ч. 2 ст. 135).

## Статья 103

1. В части 1 комментируемой статьи определяются вопросы исключительного ведения Госдумы, которые не относятся к законодательной компетенции парламента, а связаны с реализацией принципа разделения властей, выполнением контрольной функции нижней палаты парламента.

Данный перечень не является исчерпывающим. Полномочия Госдумы определяются и другими статьями Конституции РФ, федеральными законами, постановлением Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. N 2134-II ГД "О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" (далее - Регламент Госдумы). Так, например, полномочия принимать федеральные законы, Регламент Госдумы, решать вопросы внутреннего распорядка своей деятельности содержатся в ст. 105 и 101 Конституции РФ. Федеральный закон от 30 января 2002 г. N 1-ФКЗ "О военном положении" конкретизировал полномочие Госдумы о принятии федеральных законов правом принимать такие законы по вопросам обеспечения режима военного положения и по вопросам прекращения или приостановления действия международных договоров Российской Федерации с иностранным государством (группой государств), совершившим (совершивших) акт агрессии против Российской Федерации, и государствами, союзными с ним (ними)\*(558). Регламентом Госдумы добавлены полномочия по утверждению планов международных связей Госдумы с парламентами других государств, рассмотрению внешнеполитических вопросов, участию в консультациях при назначении и отзыве Президентом РФ дипломатических представителей в иностранных государствах и международных организациях, внесению запроса в Конституционный Суд РФ и направление представителей Госдумы в него и др.\*(559)

В соответствии с комментируемой статьей к ведению Госдумы относятся следующие вопросы, по которым она принимает постановления.

1. Дача согласия Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ.

Условия реализации Госдумой полномочий в вопросе назначения Председателя Правительства РФ являются юридическими средствами содействия выработке Госдумой и Президентом РФ общей позиции по кандидатуре Председателя Правительства РФ и элементом системы сдержек и противовесов\*(560).

В соответствии со ст. 83, 103 и 111 Конституции РФ Председатель Правительства РФ назначается Президентом РФ с согласия Госдумы. Госдума рассматривает представленную кандидатуру в течение недели со дня внесения предложения о кандидатуре. Согласие Госдумы на назначение Председателя Правительства РФ считается полученным, если за предложенную кандидатуру проголосовало большинство от общего числа депутатов Госдумы. Результат голосования оформляется постановлением Госдумы.

В случае отклонения Госдумой кандидатуры на указанную должность Президент РФ может предоставить новую кандидатуру. После трехкратного отклонения представленных кандидатур Президент РФ назначает Председателя Правительства, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы (ч. 4 ст. 111 Конституции РФ). Процедура подтверждения полномочий назначенного Президентом Председателя Правительства со стороны вновь избранной Госдумы в Конституции РФ не предусмотрена, однако у Госдумы в любом случае имеется право инициировать вопрос о доверии Правительству Российской Федерации\*(561).

В 1998 г. Президент РФ трижды представлял Государственной Думе одну и ту же кандидатуру, в результате чего Государственная Дума под страхом роспуска дала требуемое согласие, однако обратилась в Конституционный Суд РФ с запросом о толковании ч. 4 ст. 111 Конституции РФ и, в частности, попросила разъяснить, вправе ли Президент РФ вновь представить отклоненную Госдумой кандидатуру Председателя Правительства РФ и каковы правовые последствия трехкратного отклонения одной и той же кандидатуры. В Постановлении от 11 декабря 1998 г. N 28-П по делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции РФ

Конституционный Суд РФ указал, что Президент РФ при внесении в Государственную Думу предложений о кандидатурах на должность Председателя Правительства РФ вправе представлять одного и того же кандидата дважды или трижды либо представлять каждый раз нового кандидата. Право Президента РФ предлагать ту или иную кандидатуру и настаивать на ее одобрении, с одной стороны, и право Госдумы рассматривать представленную кандидатуру и решать вопрос о согласии на назначение - с другой, должны реализовываться с учетом конституционных требований о согласованном функционировании и взаимодействии участников этого процесса, в том числе, на основе предусмотренных Конституцией РФ или не противоречащих ей форм взаимодействия, складывающихся в процессе реализации полномочий Главы государства и в парламентской практике. После трехкратного отклонения представленных Президентом РФ кандидатур Председателя Правительства РФ - независимо от того, представлялся каждый раз новый кандидат либо один и тот же кандидат дважды или трижды, - Государственная Дума подлежит роспуску\*(562).

И все же представляется нелогичным трехкратное предложение Президентом РФ одной и той же кандидатуры, неприемлемой для Государственной Думы. Да, Президент РФ вправе выбирать и представлять кандидатуры Председателя Правительства РФ по своей инициативе. Право выбора Государственной Думы ограничено представленными Президентом РФ кандидатурами, однако самостоятельность ее в этих рамках не может быть поставлена под сомнение. Она должна иметь реальную возможность выбирать из представленных кандидатур ту, которую считает наиболее приемлемой. Ситуация, при которой Президент РФ трижды предлагает одну и ту же кандидатуру, очевидно, говорит о том, что Президент РФ либо оказывает давление на Государственную Думу, пытаясь подчинить ее своей воле, либо не желает сотрудничать с данной государственной Думой, сознательно идет на конфликт с ней и провоцирует ее роспуск\*(563).

## 2. Решение вопроса о доверии Правительству РФ.

В соответствии с ч. 3 ст. 117 Конституции РФ Государственная Дума может выразить недоверие Правительству РФ. Госдума рассматривает вопрос о выражении недоверия Правительству РФ в недельный срок после его внесения, после чего принимает постановление о недоверии Правительству РФ большинством голосов от общего числа депутатов Госдумы. Если обсуждаемый вопрос не набрал большинства голосов депутатов, он считается отклоненным.

Если Президент РФ не согласился с решением Госдумы о недоверии Правительству РФ и Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству РФ, Президент РФ объявляет об отставке Правительства РФ либо распускает Государственную Думу.

В соответствии с ч. 4 ст. 117 Конституции РФ Председатель Правительства РФ может поставить перед Госдумой вопрос о доверии Правительству РФ. Данный вопрос рассматривается в Государственной Думе во внеочередном порядке. Решение о доверии Правительству РФ принимается большинством голосов от общего числа депутатов Госдумы, результаты голосования оформляются постановлением. Если данное решение не принимается, на голосование ставится вопрос об отказе в доверии Правительству РФ. Если ни одно из решений не принято, рассмотрение вопроса прекращается.

Возможность вынесения Госдумой вотума недоверия Правительству РФ есть проявление реального действия механизма сдержек и противовесов в системе разделения властей, что представляет собой стабилизирующий фактор во взаимоотношениях Президента РФ и Госдумы при решении вопроса о судьбе Правительства РФ\*(564).

## 3. Назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка РФ.

Назначение на указанную в комментируемой статье должность и освобождение от нее отнесено к ведению Госдумы ввиду того, что данное должностное лицо является одной из ключевых фигур в системе управления экономикой страны и призвано исходить из общефедеральных интересов при проведении кредитно-денежной политики и быть в значительной степени независимой от субъектов РФ\*(565).

В соответствии с п. "г" ст. 83 Конституции РФ кандидатуру для назначения на должность или освобождения от нее Председателя Центрального банка РФ представляет Президент РФ не позднее чем за три месяца до истечения срока полномочий Председателя Центрального банка РФ.

Предложенная кандидатура на назначение или освобождение предварительно рассматривается на заседаниях (совместных или отдельных) Комитета Государственной Думы по

бюджету и налогам и Комитета Государственной Думы по кредитным организациям и финансовым рынкам. Данные комитеты вносят проект постановления Государственной Думы по указанному вопросу на рассмотрение палаты.

Председатель Центрального банка РФ считается назначенным, если за него проголосовало большинство от общего числа депутатов Государственной Думы.

В случае отклонения Государственной Думой кандидатуры Президент РФ в течение двух недель вновь представляет кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального банка Российской Федерации. Одна кандидатура не может быть представлена более двух раз.

4. Назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты РФ и половины состава ее аудиторов.

В соответствии с Федеральным законом от 11 января 1995 г. N 4-ФЗ "О Счетной палате Российской Федерации" Председатель Счетной палаты РФ и половина состава ее аудиторов назначаются на должность и освобождаются от должности Госдумой. Председатель Счетной палаты и ее аудиторы назначаются сроком на шесть лет\*(566).

Кандидатуру для назначения на должность или освобождения от должности Председателя Счетной палаты представляет Президент РФ. Предложения о кандидатах на должность Председателя Счетной палаты могут вноситься Президенту РФ депутатскими объединениями, комитетами Госдумы, а также депутатами в количестве не менее 1/5 от общего числа депутатов Госдумы. Кроме того, они выносят предложения о кандидатах на должность аудиторов Счетной палаты.

Представленные для назначения на должность или освобождения от нее кандидатуры Председателя Счетной палаты и ее аудиторов предварительно рассматриваются на заседании Комитета Госдумы по бюджету и налогам, который вносит проект постановления Госдумы по указанным вопросам на рассмотрение палаты.

Госдума рассматривает вопрос о назначении на должность Председателя Счетной палаты или освобождении от нее в двухнедельный срок со дня представления Президентом РФ кандидатуры на эту должность.

По вопросу о назначении на должность Председателя Счетной палаты Госдума принимает постановление. В случае отклонения предложенной на должность Председателя Счетной палаты кандидатуры может быть проведено повторное рассмотрение той же или новой кандидатуры, предложенной Президентом РФ.

В случае досрочного освобождения от должности аудитора Счетной палаты Госдума рассматривает вопрос о назначении на вакантную должность аудитора Счетной палаты в двухмесячный срок со дня принятия соответствующего постановления Госдумы.

5. Назначение на должность и освобождение от должности уполномоченного по правам человека.

Назначение на данную должность производится Госдумой в связи с тем, что в соответствии с Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 г. N 1-ФКЗ "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации"\*(567) одной из основных его функций является совершенствование законодательства РФ по правам человека и приведение его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права. Кроме этого, Уполномоченный по правам человека в РФ вправе выступать с докладом на очередном заседании Госдумы, а также вправе обратиться в Государственную Думу с предложением о проведении парламентских слушаний и о создании парламентской комиссии по расследованию фактов нарушения прав и свобод.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации назначается на должность и освобождается от должности Госдумой большинством голосов от общего числа депутатов тайным голосованием. Предложения о кандидатах на эту должность могут вноситься в Госдуму Президентом РФ, Советом Федерации, депутатами Госдумы и депутатскими объединениями в Государственной Думе в течение месяца (в случае досрочного освобождения - в течение двух месяцев) до окончания срока полномочий предыдущего Уполномоченного по правам человека.

После оглашения результатов голосования по кандидатурам на должность Уполномоченного по правам человека кандидат, набравший необходимое число голосов для назначения на эту

должность, приносит присягу, которая производится председательствующим на заседании Госдумы. Уполномоченный назначается на должность сроком на пять лет, считая с момента принесения присяги.

#### 6. Объявление амнистии.

Амнистия - это полное или частичное освобождение от уголовной ответственности и (или) наказания лиц, совершивших преступления, либо замена этим лицам назначенного судом наказания более мягким. В соответствии со ст. 84 Уголовного кодекса РФ амнистия объявляется Госдумой в отношении индивидуально не определенного круга лиц (акты амнистии могут распространяться, например, на женщин, несовершеннолетних, лиц старше определенного возраста).

Эти акты могут содержать предписания следующего характера:

- об освобождении от уголовной ответственности лиц, совершивших преступления;
- об освобождении от наказания или его отбывания лиц, осужденных за преступления;
- о сокращении назначенного наказания;
- о замене назначенного наказания более мягким;
- об освобождении от дополнительного наказания;
- о снятии судимости\*(568).

Объявление амнистии осуществляется Госдумой путем принятия постановлений об объявлении амнистии и о порядке применения амнистии, которые принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Госдумы, подписываются Председателем Госдумы и подлежат официальному опубликованию.

#### 7. Выдвижение обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности.

Конституция РФ устанавливает, что Президент РФ может быть отрешен от должности Советом Федерации только на основании выдвинутого Госдумой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления (ч. 1 ст. 93 Конституции РФ).

Порядок выдвижения Госдумой обвинения против Президента РФ урегулирован в гл. 22 Регламента Госдумы. Предложение о выдвижении обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности может быть внесено по инициативе не менее 1/3 от общего числа депутатов Государственной Думы. Это предложение должно содержать конкретные указания на признаки преступления (например, государственная измена), которое вменяется в вину Президенту РФ.

Государственная Дума образует специальную комиссию, которая рассматривает данное предложение для оценки соблюдения процедурных правил и обоснованности обвинения. Заключение этой комиссии рассматривается на заседании Государственной Думы.

По решению палаты заседание может быть объявлено закрытым. Палата большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы может обратиться к средствам массовой информации с предложением о прямой трансляции обсуждения данного вопроса.

По итогам обсуждения на заседании Государственная Дума 2/3 голосов от общего числа депутатов палаты принимает постановление о выдвижении обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления отдельно по каждому предложению о выдвижении обвинения.

Решение о выдвижении обвинения оформляется постановлением Государственной Думы без дополнительного голосования, которое в пятидневный срок направляется в Совет Федерации, а также для дачи заключений в Верховный Суд РФ и Конституционный Суд РФ.

2. По всем перечисленным в ч. 1 комментируемой статьи, а также в других статьях Конституции РФ (например, ч. 1, 3 и 4 ст. 101, ч. 1, 4 и 5 ст. 105, ч. 3 ст. 107, ч. 2 ст. 108, ч. 2, 3 и 5 ст. 125, ч. 1 ст. 134, ч. 2 ст. 135, ст. 136) вопросам Госдума принимает постановления.

Госдума вправе принимать также заявления, обращения и парламентские запросы, которые оформляются постановлением палаты.

3. В части 3 комментируемой статьи определен общий порядок принятия палатой постановлений, для утверждения которых необходимо большинство голосов от общего числа депутатов Госдумы.

Общее число депутатов Госдумы составляет 450 человек. Простое большинство голосов - число голосов, превышающее в зависимости от рассматриваемого вопроса половину от общего числа депутатов Госдумы, т.е. для принятия постановления необходимо не менее 226 голосов.

Однако не все постановления Государственной Думы рассматриваются в таком порядке. Существуют и исключения, когда такие постановления принимаются квалифицированным большинством. Квалифицированное большинство голосов - число голосов, составляющее 2/3 или 3/5 голосов от общего числа депутатов Госдумы. Так, не менее 2/3 голосов требуется для принятия решения о выдвижении обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности (ч. 2 ст. 93 Конституции РФ), преодоления "вето" Совета Федерации по федеральному закону, принятому Госдумой (ч. 5 ст. 105 Конституции РФ); преодоления "вето" Президента РФ по отклоненному федеральному закону (ч. 3 ст. 107 Конституции РФ), одобрения федерального конституционного закона (ч. 2 ст. 108 Конституции РФ). Не менее 3/5 от общего числа депутатов Госдумы необходимо для поддержки предложения о пересмотре положений гл. 1, 2 и 9 Конституции РФ (ч. 2 ст. 135 Конституции РФ).

## Статья 104

1. Законодательная инициатива - это конституционная возможность вносить в Государственную Думу проекты федеральных конституционных законов и федеральных законов, законопроекты о внесении изменений в действующие законы РФ и законы РСФСР, федеральные конституционные законы и федеральные законы, либо о признании этих законов утратившими силу, либо о неприменении на территории Российской Федерации актов законодательства Союза ССР, поправки к законопроектам.

Комментируемая статья предоставляет реальную возможность участия в законодательной деятельности как Главе государства, так и трем ветвям власти - законодательной, исполнительной и судебной. Правом законодательной инициативы обладают: 1) Президент РФ; 2) Совет Федерации; 3) члены совета Федерации; 4) депутаты Госдумы РФ; 5) Правительство РФ; 6) законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ; 7) Конституционный, Верховный и Высший Арбитражный Суды РФ - по вопросам их ведения.

Перечисленные государственные органы, должностные лица, члены представительных органов именуется субъектами права законодательной инициативы.

Мотивы наделения правом законодательной инициативы именно этих органов государственной власти и этих лиц обусловлены вполне очевидным обстоятельством: они имеют самое непосредственное отношение к решению важнейших общегосударственных задач. Что же касается общественных структур, а также отдельных граждан, не наделенных данным правом, то они могут вносить свои инициативные законопроекты и предложения только через посредников - уполномоченных субъектов\*(569).

2. При внесении законопроекта в Государственную Думу субъектом (субъектами) права законодательной инициативы должны быть представлены:

а) пояснительная записка к законопроекту, содержащая предмет законодательного регулирования и изложение концепции предлагаемого законопроекта;

б) текст законопроекта с указанием на титульном листе субъекта (субъектов) права законодательной инициативы, внесшего (внесших) законопроект;

в) перечень законов РФ и РСФСР, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РСФСР и Российской Федерации, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием данного федерального конституционного закона, федерального закона;

г) финансово-экономическое обоснование (в случае внесения законопроекта, реализация которого потребует материальных затрат);

д) заключение Правительства РФ по законопроектам о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства);

е) документы и материалы по законопроекту о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и т.д.

Подготовленный к внесению в палату законопроект направляется субъектом права законодательной инициативы Председателю Госдумы. Регламент палаты предусматривает обязательную регистрацию законопроекта подразделениями ее аппарата. Поступивший законопроект регистрируется в Управлении документационного и информационного обеспечения Аппарата Госдумы в Системе автоматизированного делопроизводства и документооборота Госдумы. Ему присваивается регистрационный номер, который указывается вместе с наименованием законопроекта в течение всего периода прохождения законопроекта в Государственной Думе. Одновременно в Автоматизированной системе обеспечения законодательной деятельности на законопроект заводится электронная регистрационная карта, в которой фиксируются дата и время поступления законопроекта в Госдуму, сведения о законопроекте, о его прохождении в Госдуме, об одобрении Госдумой федерального конституционного закона или о принятии федерального закона и о рассмотрении соответствующего закона Советом Федерации и Президентом РФ. В случае поступления в Государственную Думу запроса Общественной палаты о предоставлении ей законопроекта, а также документов и материалов, необходимых для проведения экспертизы в электронной регистрационной карте на указанный законопроект фиксируются также дата поступления запроса Общественной палаты и дата направления в Общественную палату требуемых материалов.

3. При внесении законопроекта в Государственную Думу субъектом (субъектами) права законодательной инициативы должны быть представлены заключения Правительства РФ на законопроекты о введении или об отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, а также на другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета.

Порядок подготовки Правительством РФ заключений по проектам законов, направляемым Госдумой, урегулирован постановлением Правительства от 11 апреля 1994 г. N 310\*(570), где закреплено, что письма с заключениями по рассмотренным в Правительстве РФ законопроектам подготавливаются в течение 14 дней с момента поступления проекта, однако этот срок может быть продлен до 30 дней. Такая необходимость может возникнуть, если важно получить от субъекта права законодательной инициативы, вносящего проект закона, дополнительную информацию, разъяснение либо сбор или запрос у субъектов РФ, требующихся для дачи заключения данных, не предусматриваемых системой государственной отчетности.

## Статья 105

1. Рассмотрение законопроектов Госдумой осуществляется в трех чтениях\*(571). Чтения в Государственной Думе представляют собой организационно-правовую форму обсуждения в ней законопроектов и являются стадиями юридического процесса легитимизации законопроекта.

Первое чтение законопроекта представляет собой первоначальное рассмотрение законопроекта на планерном заседании нижней палаты (обсуждаются его основные положения, вопрос о необходимости принятия, концепция законопроекта, дается оценка соответствия основных положений законопроекта Конституции РФ).

В период между первым и вторым чтениями в установленный срок (он не может быть менее 15 дней, а для законопроекта по предметам совместного ведения - не менее 30 дней) субъекты права законодательной инициативы могут направлять в Государственную Думу, ответственному за обсуждаемый законопроект комитету поправки, т.е. предложения об изменении, дополнении или исключении той или иной статьи, ее части, формулировки, раздела законопроекта, рассмотренного в первом чтении. Поправки обобщаются ответственным комитетом Госдумы в виде таблицы поправок и выносятся затем для обсуждения их палатой во время второго чтения.

Второе чтение законопроекта предполагает обсуждение на планерном заседании палаты поправок, поступивших от субъектов права законодательной инициативы на законопроект, и голосование о принятии его за основу и в целом. Законопроект, принятый во втором чтении, направляется в ответственный комитет для устранения с участием правового управления внутренних противоречий, установления правильной взаимосвязи статей и редакционной правки. По окончании такой работы ответственный комитет направляет законопроект в совет палаты для включения в проект порядка работы палаты.



Третье чтение законопроекта - это заключительное обсуждение в Государственной Думе законопроекта без права внесения в него поправок.

Если законопроект не принят в третьем чтении, то дальнейшему рассмотрению он не подлежит.

В настоящее время сложилась практика так называемого нулевого чтения, которая в последнее время стала довольно распространенной.

Фактически "нулевое чтение" означает предварительные консультации Правительства РФ с депутатами до официального внесения им того или иного законопроекта. В "нулевом чтении" Правительство и парламент согласовывают позиции по вопросам законопроекта, договариваются и преодолевают разногласия с той целью, чтобы при официальном рассмотрении законопроект гарантированно имел бы большинство голосов и был принят без задержек.

Практика "нулевого чтения" достаточно эффективна с точки зрения повышения скорости законодательного процесса, но такая форма взаимодействия парламента с Правительством не предусмотрена Конституцией РФ и текущим законодательством и, по сути, является нерегламентной процедурой. Она исключает публичность дискуссии по законопроектам, которая свойственна официальным пленарным заседаниям, а это как минимум нарушение права граждан на доступ к информации о деятельности государственных органов, что прямо гарантировано ст. 29 Конституции РФ.

Обсуждение проекта закона на заседании законотворческого органа дает возможность полно и всесторонне ознакомиться с проектом, высказать по нему мнения и замечания, внести все необходимые изменения и улучшения и в результате сформировать наиболее целесообразный и оптимальный вариант законодательного акта.

Вместе с тем нередки случаи, когда депутаты уstraняются от консультаций с Правительством РФ, а значит, и от участия в законодательном процессе, что не согласуется с принципами нормального функционирования парламента как законодательного органа. В этой связи, думается, взаимоотношения властей по вопросам принятия законов должно проходить только в рамках процедур, предусмотренных действующим законодательством.

2. Решение о принятии федерального закона принимается большинством голосов от общего числа депутатов палаты. Указанные решения оформляются соответствующими постановлениями Госдумы (см. комментарий к ч. 3 ст. 102 и к ч. 3 ст. 103 Конституции РФ).

3. Принятые Государственной Думой федеральные законы в течение пяти дней передаются на рассмотрение Совета Федерации, который рассматривает и ставит на голосование поступившие из Государственной Думы законы. Обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат федеральные законы о федеральном бюджете, федеральных налогах и сборах, финансовом, валютном, кредитном, таможенном регулировании, денежной эмиссии, ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации, о статусе и защите государственной границы РФ, войне и мире (см. комментарий к ст. 106 Конституции РФ).

Поступивший из Госдумы федеральный закон регистрируется в Совете Федерации в течение одного часа и в срок, не превышающий 24 часов, вместе с сопровождающими его документами и материалами направляется всем членам Совета Федерации\*(572). С момента регистрации начинается истекать 14-дневный срок, в течение которого Совет Федерации рассматривает поступивший из Госдумы федеральный закон.

После поступления и регистрации в Совете Федерации принятого Госдумой федерального закона Председатель Совета Федерации или по его поручению заместитель Председателя Совета Федерации по согласованию с председателями комитетов, комиссий Совета Федерации определяет комитет (комиссию) палаты, ответственный за рассмотрение федерального закона (далее - Комитет (комиссия)), и в срок, не превышающий 24 часов, направляет федеральный закон в этот Комитет (комиссию), а также в Правовое управление Аппарата Совета Федерации для подготовки заключения. Такое заключение составляется, как правило, в течение не менее 72 часов с момента поступления в Совет Федерации принятого Госдумой федерального закона.

Комитет (комиссия) предварительно рассматривает принятый Госдумой федеральный закон и принимает по нему заключение. Предварительное рассмотрение Комитетом (комиссией) принятого Госдумой федерального закона проходит открыто. Комитет (комиссия) может приглашать на свои заседания инициатора законопроекта, ученых и специалистов в качестве экспертов, а также представителей средств массовой информации. Заключение по

рассматриваемому федеральному закону принимается путем открытого голосования большинством голосов от общего числа членов Комитета (комиссии).

В заключении должно быть указано, подлежит ли рассматриваемый федеральный закон в соответствии со ст. 106 Конституции РФ обязательному рассмотрению в Совете Федерации. При рассмотрении федеральных законов, относящихся к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, в заключении должна быть указана обобщенная позиция по рассматриваемому федеральному закону органов государственной власти субъектов РФ, принявших соответствующие решения и направивших их в Совет Федерации.

Рассмотрение принятого Госдумой федерального закона на заседании Совета Федерации начинается с оглашения докладчиком заключения Комитета (комиссии) и проекта постановления Совета Федерации, внесенного комитетом (комиссией). После оглашения данного заключения слово для ответов на вопросы может быть предоставлено официальному представителю Президента РФ или официальному представителю Правительства РФ.

По результатам обсуждения Совет Федерации принимает одно из следующих решений:

одобрить принятый Госдумой федеральный закон;

отклонить принятый Госдумой федеральный закон.

Такие решения принимаются для того, чтобы не допустить направления Президенту РФ для промульгации некачественных федеральных законов. Так, в 2005 г. Совет Федерации отклонил шесть федеральных законов. Однако не всегда Совету Федерации удается отклонить некачественные федеральные законы. В 2005 г. Президент РФ отклонил три федеральных закона, одобренных Советом Федерации\*(573). Следует также отметить, что Государственная Дума не проявляет должной активности при подготовке к рассмотрению отклоненных законов. Так, в 2005 г. ею был рассмотрен один закон, который был отклонен Советом Федерации в 1996 г., по одному отклоненному Советом Федерации закону - в 1998, 2000 и 2005 гг. Помимо этого, в 2000 г. Государственная Дума рассмотрела пять законов, отклоненных Президентом РФ в 1999-2000 гг.\*(574).

4. Одобрение федерального закона Советом Федерации может быть осуществлено как в активной форме, когда за федеральный закон голосует более половины от общего числа членов этой палаты, так и в пассивной форме, когда в 14-дневный срок закон не рассматривается\*(575).

Таким образом, Совет Федерации принимает собственное решение о том, какие из принятых Госдумой законов подлежат рассмотрению на его заседании. Исключение из этого общего правила установлено ст. 106 Конституции РФ.

Смысл установления срока в 14 дней заключается в том, чтобы обязать Совет Федерации оперативно реагировать на принятые Госдумой законы, не допустить необоснованного затягивания их рассмотрения. Законодатель исходил из того, что 14 дней - достаточный срок для изучения Советом Федерации любого закона, принятого Госдумой\*(576).

Совет Федерации может и отклонить федеральный закон, принятый Госдумой. Такая ситуация может возникнуть в случае недостаточной подготовленности вопроса о рассмотрении указанного федерального закона, в частности отсутствия стенограммы заседания Госдумы, документов и материалов, которые были представлены при внесении законопроекта в Государственную Думу, заключения Правительства РФ, заключения Комитета (комиссии), заключения Правового управления Аппарата Совета Федерации, проекта постановления Совета Федерации. Палата вправе принять решение о переносе вопроса о рассмотрении федерального закона на следующее заседание Совета Федерации.

Решение об отклонении принятого Госдумой федерального закона, переданного на рассмотрение Совета Федерации и не подлежащего обязательному рассмотрению в Совете Федерации, должно быть принято до истечения 14-дневного срока. Федеральный закон считается отклоненным, если за его одобрение не проголосовало необходимое число членов Совета Федерации. Решение об отклонении федерального закона оформляется постановлением Совета Федерации.

При отклонении решения Советом Федерации обе палаты парламента могут создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий.

Согласительная комиссия рассматривает лишь те положения федерального закона, по которым возникли разногласия между Советом Федерации и Госдумой, стремясь выработать

согласованные предложения в виде единого текста соответствующих разделов, глав, статей, а также частей, пунктов статей и других структурных единиц рассматриваемого федерального закона.

Решения согласительной комиссии принимаются путем отдельного голосования депутатов от Совета Федерации и от Госдумы. Депутация от Совета Федерации в согласительной комиссии принимает решения открытым голосованием большинством голосов от общего числа членов депутатии. Решение считается принятым, если за его принятие проголосовали обе депутатии. Принятое решение оформляется постановлением Совета Федерации, которое в пятидневный срок со дня его принятия направляется в Государственную Думу на вторичное рассмотрение.

Закон считается принятым повторно с учетом предложений согласительной комиссии, если за него проголосовало более половины от общего числа депутатов Госдумы.

Однако Государственная Дума может не согласиться с предложениями согласительной комиссии и выразить несогласие с решением Совета Федерации об отклонении закона (см. комментарий к ч. 5 ст. 105 Конституции РФ).

5. В части 5 комментируемой статьи закреплена возможность Государственной Думы преодолеть возражения Совета Федерации против принятого ею федерального закона, если предусмотренная предыдущей частью согласительная процедура не достигла успеха.

В этом случае федеральный закон ставится на голосование в Государственной Думе в ранее принятой редакции. В результате федеральный закон считается принятым, если за него проголосовало не менее 2/3 от общего числа депутатов Госдумы. Этот способ преодоления решения Совета Федерации об отклонении закона, принятого Госдумой, позволяет ей реализовать свою позицию. Принятый таким образом федеральный закон передается на рассмотрение Президента РФ, минуя повторное рассмотрение в Совете Федерации.

Если при повторном рассмотрении федерального закона, отклоненного Советом Федерации, Госдума приняла его в измененной редакции, этот закон оформляется и направляется в Совет Федерации как вновь принятый.

#### Статья 106

В комментируемой статье речь идет о федеральных законах, относящихся, согласно ст. 71 Конституции РФ, к исключительному ведению Российской Федерации, но имеющих особую важность для ее субъектов. Поэтому Конституция РФ предоставляет возможность субъектам РФ участвовать в осуществлении федеральных полномочий через Совет Федерации. Вот почему рассмотрение им законов по вопросам, перечисленным в комментируемой статье, носит обязательный характер. Содержание перечня обусловлено конституционной природой этой палаты парламента, являющейся не органом прямого представительства многонационального народа Российской Федерации, а органом, обеспечивающим представительство субъектов РФ\*(577).

Конституционный Суд РФ своим Постановлением от 23 марта 1995 г. N 1-П указал, что рассмотрение в Совете Федерации федерального закона, подлежащего в соответствии со ст. 106 Конституции РФ обязательному рассмотрению в этой палате, должно начаться, согласно ч. 4 ст. 105 Конституции РФ, не позднее 14 дней после его передачи в Совет Федерации. При этом истечение указанного срока не освобождает Совет Федерации от данной обязанности: обязательность рассмотрения федеральных законов, перечень которых установлен в комментируемой статье Конституции РФ, означает невозможность оставить вопрос не решенным по существу или отказаться от завершения его рассмотрения на какое-то время. Поэтому закон, принятый по любому из вопросов, перечисленных в комментируемой статье, не может считаться одобренным, если Совет Федерации не завершил его рассмотрения; закон в этом случае не подлежит подписанию главой государства. Если Совет Федерации в течение 14 дней не завершил рассмотрения принятого Госдумой федерального закона, подлежащего в соответствии с комментируемой статьей обязательному рассмотрению в Совете Федерации, этот закон не считается одобренным и его рассмотрение продолжается на следующем заседании Совета Федерации до вынесения решения о его одобрении либо отклонении\*(578).

Содержание п. "в" комментируемой статьи затрагивает ряд источников доходов федерального бюджета, из чего, естественно, следует, что соответствующие федеральные законы должны рассматриваться Советом Федерации\*(579).

Финансовое регулирование охватывает обеспечение единства и взаимодействия всех финансовых институтов государства, правоотношения, складывающиеся в процессе аккумуляции, распределения и использования государством денежных средств. Законодательство в этой сфере достаточно обширно. Оно регулирует различные области финансово-правовых отношений, касающихся кредитования, государственных долговых обязательств, заимствований, инвестиций и т.д. Здесь следует выделить прежде всего Федеральный закон от 10 февраля 1999 г. N 30-ФЗ "О финансировании судов Российской Федерации"\*(580).

Валютное законодательство РФ регулирует отношения в области единой государственной валютной политики, а также устойчивости валюты Российской Федерации и стабильности внутреннего валютного рынка Российской Федерации как факторов прогрессивного развития национальной экономики и международного экономического сотрудничества. Валютное законодательство Российской Федерации состоит из Федерального закона от 10 декабря 2003 г. N 173-ФЗ "О валютном регулировании и валютном контроле"\*(581), Федерального закона от 10 июля 2002 г. N 86-ФЗ "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)"\*(582) и др.

Кредитное регулирование охватывает совокупность правовых и управленческих отношений, связанных с разработкой и проведением единой государственной денежно-кредитной и бюджетной политики, направленной на обеспечение устойчивости рубля, защиту прав и законных интересов кредиторов и заемщиков. Законодательство в этой сфере регулирует условия кредитного договора, виды кредитов (товарный, коммерческий), определяет гарантии, механизмы и способы защиты прав и исполнения обязанностей, связанных с привлечением и использованием кредитов, установлением порядка осуществления банковских операций и сделок, определением статуса и видов кредитных организаций, решением вопросов государственных внешних и внутренних заимствований (займов и кредитов), привлекаемых или предоставляемых государством\*(583). Кредитное регулирование обеспечивается Гражданским кодексом РФ от 26 января 1996 г. N 14-ФЗ\*(584), Бюджетным кодексом РФ от 31 июля 1998 г. N 145-ФЗ\*(585), Налоговым кодексом РФ от 31 июля 1998 г. N 146-ФЗ (частью второй)\*(586), Федеральными законами от 25 февраля 1999 г. N 40-ФЗ "О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций"\*(587), от 2 декабря 1990 г. N 395-1 "О банках и банковской деятельности"\*(588) и др.

Таможенное регулирование находится в ведении Российской Федерации и заключается в установлении порядка и правил, при соблюдении которых лица реализуют право на перемещение товаров и транспортных средств через таможенную границу Российской Федерации. Таможенное регулирование осуществляется в соответствии с таможенным законодательством Российской Федерации и законодательством Российской Федерации о государственном регулировании внешнеторговой деятельности.

Защита Государственной границы обеспечивает жизненно важные интересы личности, общества и государства на Государственной границе в пределах приграничной территории (пограничной зоны, российской части вод пограничных рек, озер и иных водоемов, внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации, где установлен пограничный режим, пунктов пропуска через Государственную границу, а также территорий административных районов и городов, санаторно-курортных зон, особо охраняемых природных территорий, объектов и других территорий, прилегающих к Государственной границе, пограничной зоне, берегам пограничных рек, озер и иных водоемов, побережью моря или пунктам пропуска) и осуществляется всеми федеральными органами исполнительной власти в соответствии с их полномочиями, установленными законодательством Российской Федерации\*(589).

Законодательство Российской Федерации о государственном регулировании внешнеторговой деятельности регулирует основы государственного регулирования внешнеторговой деятельности, полномочия Российской Федерации и ее субъектов в области внешнеторговой деятельности в целях обеспечения благоприятных условий для внешнеторговой деятельности, а также защиты экономических и политических интересов Российской Федерации. Данное законодательство представлено Федеральными законами от 8 декабря 2003 г. N 164-ФЗ "Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности"\*(590), от 8 декабря 2003 г. N 164-ФЗ "Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности"\*(591).

Денежная эмиссия тесно связана с условиями и сферой обращения национальной валюты, содержанием и платежеспособностью рубля, определением его официального курса по отношению к валютам других стран\*(592); это обуславливает требование обязательного рассмотрения Советом Федерации соответствующих федеральных законов.

Эмиссия наличных денег (банкнот и монеты), организация их обращения и изъятия из обращения на территории Российской Федерации осуществляются исключительно Центральным

банком России в соответствии с Федеральным законом "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)".

Порядок ратификации или денонсации международных договоров России установлен в Федеральном законе от 15 июля 1995 г. N 101-ФЗ "О международных договорах"\*(593).

Ратификации подлежат международные договоры Российской Федерации:

исполнение которых требует изменения действующих или принятия новых федеральных законов, а также устанавливающие иные правила, чем предусмотренные законом;

предметом которых являются основные права и свободы человека и гражданина;

о территориальном разграничении Российской Федерации с другими государствами, включая договоры о прохождении Государственной границы Российской Федерации, а также о разграничении исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации;

об основах межгосударственных отношений по вопросам, затрагивающим обороноспособность Российской Федерации, по вопросам разоружения или международного контроля над вооружениями, по вопросам обеспечения международного мира и безопасности, а также мирные договоры и договоры о коллективной безопасности;

об участии Российской Федерации в межгосударственных союзах, международных организациях и иных межгосударственных объединениях, если такие договоры предусматривают передачу им осуществления части полномочий Российской Федерации или устанавливают юридическую обязательность решений их органов для Российской Федерации.

Совет Федерации при рассмотрении федерального закона о ратификации международного договора голосует по вопросу его одобрения в целом и после этого в течение пяти дней со дня одобрения направляет Президенту РФ для подписания и обнародования.

Прекращение (в том числе денонсация) и приостановление действия международных договоров Российской Федерации осуществляются в соответствии с условиями самого договора и нормами международного права органом, принявшим решение о согласии на обязательность международного договора для Российской Федерации. Совет Федерации рассматривает федеральный закон о прекращении (в том числе о денонсации) международного договора точно так же, как и в случае ратификации.

Защита Государственной границы как часть системы обеспечения безопасности Российской Федерации и реализации государственной пограничной политики Российской Федерации заключается в согласованной деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, осуществляемой ими в пределах своих полномочий путем принятия политических, организационно-правовых, дипломатических, экономических, оборонных, пограничных, разведывательных, контрразведывательных, оперативно-розыскных, таможенных, природоохранных, санитарно-эпидемиологических, экологических и иных мер. В этой деятельности в установленном порядке участвуют организации и граждане. Названные меры принимаются в соответствии со статусом Государственной границы, определяемым международными договорами Российской Федерации и законодательством Российской Федерации\*(594).

## Статья 107

1. Участие Главы государства - неотъемлемая составная часть законодательного процесса. Президент РФ в системе разделения властей выступает как орган, контролирующий ветви власти и обеспечивающий их равновесное функционирование. Отчасти именно поэтому любой принятый федеральный закон должен быть им рассмотрен и одобрен - таким образом работает система сдержек и противовесов в отношении законодательной ветви власти.

В комментируемой части сказано, что принятый федеральный закон в течение пяти дней направляется для подписания и обнародования Президенту Российской Федерации.

В соответствии с Постановлением Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 г. N 10-П по делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции РФ под "принятыми федеральными законами" понимаются законы:

принятые Государственной Думой и одобренные Советом Федерации в соответствии с ч. 1-4 ст. 105 Конституции РФ;

повторно принятые Государственной Думой в соответствии с ч. 5 ст. 105 Конституции РФ;

одобренные Государственной Думой и Советом Федерации в соответствии с ч. 3 ст. 107 Конституции РФ\*(595).

Федеральный закон для подписания и обнародования Президентом РФ в определенных ситуациях могут направлять Совет Федерации и Государственная Дума.

Совет Федерации направляет федеральный закон Президенту РФ независимо от того, одобрен этот закон данной палатой путем голосования или он прошел без рассмотрения вследствие истечения срока в четырнадцать дней (см. комментарий к ч. 4 ст. 105 Конституции РФ).

Государственная Дума может направить Президенту РФ федеральный закон в случае ее несогласия с решением Совета Федерации об отклонении закона. В этом случае для направления закона напрямую Президенту РФ для подписания и обнародования, минуя Совет Федерации, должны быть выполнены следующие условия (см. комментарий к ч. 5 ст. 105 Конституции РФ):

а) повторное голосование с результатом квалифицированного большинства (не менее 2/3 от общего числа депутатов Государственной Думы);

б) закон должен оставаться в своей первой редакции.

2. В течение 14 дней с момента поступления федерального закона Президент РФ должен принять решение и выбрать один из двух возможных вариантов своих действий в его отношении. В течение этого срока Глава государства может подписать федеральный закон и обнародовать его, после чего он в установленном порядке вступает в силу, или может применить свое конституционное право "вето" и отклонить федеральный закон, не подписав его.

Под обнародованием закона по смыслу ст. 5 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" понимается доведение его до всеобщего сведения по телевидению и радио, рассылка государственным органам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям, передача их по каналам связи, распространение в машиночитаемой форме\*(596).

В части 3 ст. 15 Конституции РФ установлено, что законы подлежат официальному опубликованию и что неопубликованные законы не имеют юридической силы. При этом 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"\*(597). Кроме того, в Федеральном законе "О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания" сказано, что федеральные законы направляются для официального опубликования Президентом Российской Федерации.

Комментируемая часть допускает различное толкование термина "обнародование": как доведение его до всеобщего сведения, т.е. оповещение, или как официальное опубликование. Если понимать толкование как доведение до всеобщего сведения, то из этого следует, что в Конституции РФ не до конца описан законодательный процесс, а именно отсутствует его последняя стадия - официальное опубликование (ч. 3 ст. 15 Конституции РФ).

Указанные возможности опубликования с помощью таких средств массовой информации, как телевидение и радио, не могут рассматриваться как полноценное донесение до общественности смысла и содержания закона по вполне очевидным причинам: невозможно представить весь объем закона всей аудитории страны по причине ограниченности времени эфира, способностей человека к восприятию информации на слух и т.п.

Если же брать за основу второй вариант понимания этого термина, то представляется не совсем ясным, зачем в Конституции РФ и многих других законах для обозначения одного и того же используются разные термины. Причем термин "обнародование" встречается множество раз. Скорее всего, разработчики Конституции РФ и федеральных законов не позаботились о точном употреблении указанных терминов.

Однако такая ситуация теоретически допускает возможности злоупотребления, когда принятый закон де-юре оказывается обнародованным (например, опубликованным в неизвестной

газете или упомянутым в радиоэфире), но де-факто это событие остается неизвестным широкой общественности.

Поэтому, на наш взгляд, в данном случае под термином "обнародование" надо понимать именно официальное опубликование, что и находит подтверждение в Федеральном законе от 4 марта 1998 г. N 33-ФЗ "О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации", в котором сказано, что Президент РФ в срок не позднее 14 дней со дня получения закона Российской Федерации о поправке к Конституции подписывает его и осуществляет официальное опубликование\*(598).

В свете вышесказанного представляется необходимым привести Конституцию РФ к единой терминологии, заменив термин "обнародование" термином "официальное опубликование", и обеспечить однозначное понимание последнего путем конкретизации его в Конституции РФ.

3. В комментируемой части рассматривается случай, когда Президент РФ отклоняет предложенный палатами парламента федеральный закон. Отклонение федерального закона Президентом РФ означает принятое в течение 14 дней с момента получения закона решение Президента РФ об отказе в его подписании (вето) с указанием мотивов такого отказа (Постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 г. N 10-П по делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции РФ).

Вето Главы государства в идеале призвано препятствовать вступлению в силу некачественных, несвоевременных (по мнению Президента РФ), поспешно принятых законов.

Конституция РФ 1993 г. не указывает перечня оснований для отклонения законов. Однако Президент РФ, возвращая закон, должен обосновывать в своем письме причины такого решения, называть мотивы отклонения закона\*(599). Аналогичное мнение высказал и Конституционный Суд РФ в Постановлении от 22 апреля 1996 г., указав, что, "поскольку... Конституцией РФ предусмотрено повторное рассмотрение Госдумой и Советом Федерации отклоненного федерального закона, мотивы принятого Президентом РФ решения должны быть сообщены обеим палатам Федерального Собрания".

По данным Аналитического управления Аппарата Государственной Думы, основаниями отклонения законов Президентом РФ в 1996-1997 гг. было следующее: несогласие с принятым законом или одним из его положений, несоответствие закона Конституции РФ, нарушение правил юридической техники, несоответствие закона Гражданскому кодексу РФ, противоречие закона Федеральному закону "О федеральном бюджете", отсутствие заключения Правительства, несоответствие закона нормам международного права или международным обязательствам РФ, иные замечания правового характера. При этом за указанными формулировками во многих случаях скрываются политические мотивы, в том числе нецелесообразность принятия того или иного закона.

Так, за время работы Федерального Собрания первого созыва Президент РФ отклонял каждый четвертый принятый закон\*(600). Как было заявлено Президентом РФ в ежегодных посланиях Федеральному Собранию, в 1997 г. на подпись Главе государства было передано 277 принятых законов, из них 86 было отклонено, 11 законов возвращены без рассмотрения из-за нарушения конституционной процедуры их принятия, причем четыре закона возвращались дважды\*(601); в 1998 г. Президент РФ подписал 193 закона, отклонил 67, а девять вернул без рассмотрения\*(602).

Думается, что такая практика недопустима, так как при этом Президент РФ игнорирует мнение избранного гражданами России Федерального Собрания и противопоставляет себя парламенту. При отклонении законопроектов Президент РФ обязан руководствоваться лишь правовыми соображениями. В этой связи заслуживает внимания предложение о принятии специального закона, регулирующего порядок и основания реализации Президентом РФ права вето\*(603).

Президентское "вето", согласно комментируемой части, отлагательное (относительное) и может быть преодолено палатами Федерального Собрания РФ квалифицированным большинством голосов. Для этого требуется повторное прохождение закона в парламенте, и палаты Федерального Собрания РФ в установленном порядке вновь рассматривают данный закон. При одобрении не менее чем двумя третями голосов депутатов государственной Думы федерального закона, отклоненного Президентом Российской Федерации, в ранее принятой редакции он передается в Совет Федерации. Если последний не менее чем двумя третями голосов также одобряет закон, то он считается принятым и подлежит подписанию Президентом Российской Федерации и обнародованию\*(604).

Порядок одобрения закона в ранее принятой редакции имеет ряд отличий от порядка рассмотрения законов, предусмотренного ст. 105 Конституции РФ. Закон не может считаться одобренным Советом Федерации, если не был им рассмотрен, т.е. если "вето" Президента РФ не было преодолено путем голосования. Таким образом, если Совет Федерации с целью преодоления "вето" начал повторное рассмотрение закона в пределах 14-дневного срока, он обязан путем голосования принять решение об одобрении либо отклонении закона. Для одобрения закона необходимо квалифицированное большинство голосов в обеих палатах Федерального Собрания. Исключается возможность преодоления неодобрения закона Советом Федерации путем повторного голосования в Государственной Думе, а также создание согласительной комиссии, поскольку закон должен быть одобрен в единой редакции, ранее принятой обеими палатами. Установлена обязанность Президента РФ подписать одобренный обеими палатами закон, и определен иной срок его подписания - в течение семи дней.

Таким образом, на процедуру повторного рассмотрения федерального закона палатами Федерального Собрания с целью преодоления "вето" Президента РФ не распространяются положения ч. 2, 4 и 5 ст. 105, ч. 2 ст. 107 Конституции РФ, поскольку в ч. 3 ст. 107 Конституции РФ для этого установлены иные, специальные правила.

## Статья 108

1. Комментируемой статьей на парламент возложена обязанность принимать федеральные конституционные законы, которые в иерархии нормативно-правовых актов Российской Федерации занимают следующее место после Конституции РФ и стоят перед обычными федеральными законами.

Федеральные конституционные законы, по существу, продолжают и развивают Конституцию РФ, персонифицируют субъектов властвования, учреждают государственные органы и определяют их компетенцию и порядок деятельности, устанавливают пределы государственной власти и гарантии единства и целостности государства, стабильности ее субъектного состава. Иначе говоря, федеральные конституционные законы являются органическими законами, дополняющими и развивающими Конституцию Российской Федерации\*(605).

Конституция РФ предусматривает принятие федеральных конституционных законов по предметам ведения Российской Федерации, которые имеют прямое действие на всей территории Российской Федерации (ч. 1 ст. 76 Конституции РФ).

Кроме этого, в Конституции РФ указываются в отдельных статьях конкретные предметы ведения России, подлежащие регулированию федеральными конституционными законами:

чрезвычайное положение на всей территории Российской Федерации и в ее отдельных местностях может вводиться при наличии обстоятельств и в порядке, установленных федеральным конституционным законом (ч. 2 ст. 56);

принятие в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта осуществляются в порядке, установленном федеральным конституционным законом (ч. 2 ст. 65);

статус субъекта Российской Федерации может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и ее субъекта в соответствии с федеральным конституционным законом (ч. 5 ст. 66);

государственные флаг, герб и гимн Российской Федерации, их описание и порядок официального использования устанавливаются федеральным конституционным законом (ч. 1 ст. 70);

Президент РФ назначает референдум в порядке, установленном федеральным конституционным законом (п. "в" ст. 84);

режим военного положения определяется федеральным конституционным законом (ч. 3 ст. 87);

Президент Российской Федерации при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение (ст. 88);



к ведению Государственной Думы относится назначение на должность и освобождение от должности уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом (п. "д" ч. 1 ст. 103);

порядок деятельности Правительства Российской Федерации определяется федеральным конституционным законом (ч. 2 ст. 114);

судебная система Российской Федерации устанавливается Конституцией Российской Федерации и федеральным конституционным законом (ч. 3 ст. 118);

полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного, Верховного, Высшего Арбитражного судов Российской Федерации и иных федеральных судов устанавливаются федеральным конституционным законом (ч. 3 ст. 128);

если предложение о пересмотре положений гл. 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации будет поддержано тремя пятими голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, то в соответствии с федеральным конституционным законом созывается Конституционное Собрание (ч. 2 ст. 135);

изменения в ст. 65 Конституции Российской Федерации, определяющую состав Российской Федерации, вносятся на основании федерального конституционного закона о принятии в Российскую Федерацию и образовании в ее составе нового субъекта Российской Федерации, об изменении конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации (ч. 1 ст. 137).

В настоящее время принято 13 федеральных конституционных законов:

от 28 июня 2004 г. N 5-ФКЗ "О референдуме Российской Федерации";

от 17 декабря 2001 г. N 6-ФКЗ "О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации";

от 30 мая 2001 г. N 3-ФКЗ "О чрезвычайном положении";

от 25 декабря 2000 г. N 2-ФКЗ "О Государственном гербе Российской Федерации";

от 25 декабря 2000 г. N 1-ФКЗ "О Государственном флаге Российской Федерации";

от 25 декабря 2000 г. N 3-ФКЗ "О Государственном гимне Российской Федерации";

от 23 июня 1999 г. N 1-ФКЗ "О военных судах Российской Федерации";

от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации";

от 26 февраля 1997 г. N 1-ФКЗ "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации";

от 31 декабря 1996 г. N 1-ФКЗ "О судебной системе Российской Федерации";

от 28 апреля 1995 г. N 1-ФКЗ "Об арбитражных судах в Российской Федерации";

от 21 июля 1994 г. N 1-ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации".

2. Процедура прохождения федеральных конституционных законов имеет свои особенности, обусловленные чрезвычайной важностью таких законов. Это федеральные конституционные законы о Конституционном Суде РФ, о референдуме РФ, о чрезвычайном положении, о Правительстве РФ, об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации и др.

Именно поэтому Конституцией РФ закреплен особый порядок и процедура принятия таких законов, предусматривающие объединение и согласие по рассматриваемому закону всех политических сил.

Федеральный конституционный закон рассматривается во всем мире как особая категория правовых актов и, являясь основой для регулирования глобальных вопросов жизненной важности, должен быть принят большинством субъектов интересов Федерации.

Главной особенностью рассмотрения федеральных конституционных законов является то, что Конституция РФ не содержит никаких ограничений (как, например, содержащиеся в ч. 4 и 5 ст. 105 Конституции РФ условия для принятия обычных законов) для их рассмотрения и принятия, за исключением требования квалифицированного большинства голосов. Так, федеральный конституционный закон считается принятым, если за него проголосовало не менее 3/4 членов от общего числа членов Совета Федерации (не менее 134 голоса) и не менее 2/3 от общего числа

депутатов Госдумы (не менее 300 голосов). При выполнении этого условия закон считается принятым парламентом и отправляется на подпись и обнародование Президенту РФ.

Исходя из текста комментируемой части, можно заключить, что в отношении принятия федеральных конституционных законов палаты Федерального Собрания полностью равноправны, но, хотя об этом и не сказано в Конституции РФ напрямую, обычный порядок прохождения закона по палатам все же соблюдается. Так, Постановление Конституционного Суда РФ от 23 марта 1995 г. N 1-П по делу о толковании статей 103 (ч. 3), 105 (ч. 2 и 5), 107 (ч. 3), 108 (ч. 2), 117 (ч. 3) и 135 (ч. 2) Конституции РФ указывает, что федеральные конституционные законы принимаются палатами Федерального Собрания отдельно и в обычном порядке (сначала происходит рассмотрение Госдумой и только затем - Советом Федерации)\*(606).

Однако, надо отметить, и в такой важной сфере, как принятие федеральных конституционных законов, не обходится без организационных проблем. Так, регламенты палат не учитывают особенностей прохождения федеральных конституционных законов, и в основном они рассматриваются по процедурам, которые установлены для обычных федеральных законов.

Другой особенностью статуса федеральных конституционных законов является то, что Президент РФ не вправе вернуть их в палаты Федерального Собрания РФ для доработки либо отклонить (использовать право "вето"). Конституция РФ обязывает его подписать и обнародовать принятый федеральный конституционный закон в течение 14 дней вне зависимости от того, имеются у него возражения по принятому Федеральным Собранием закону или нет. При этом обнародование федерального конституционного закона осуществляется путем его опубликования (см. комментарий к ч. 2 ст. 107 Конституции РФ) в тех же официальных изданиях, где публикуются обычные федеральные законы, т.е. в "Парламентской газете", в "Российской газете" и "Собрании законодательства Российской Федерации".

## Статья 109

1. В мировой конституционной практике роспуск представительного и законодательного органа является достаточно распространенным способом реализации системы сдержек и противовесов. Право роспуска нижней палаты парламента - важный конструктивный элемент системы разделения властей в правовом государстве, это универсальный способ преодоления кризиса власти в случаях, когда между ее законодательной и исполнительной ветвями возникает неразрешимый конфликт, препятствующий их дальнейшей работе. Это крайняя мера преодоления разногласий.

Исходя из смысла Постановления Конституционного Суда РФ от 11 ноября 1999 г. N 15-П по делу о толковании ст. 84 (п. "б"), 99 (ч. 1, 2 и 4) и 109 (ч. 1) Конституции РФ роспуск Госдумы Президентом РФ означает прекращение начиная с момента назначения даты новых выборов, осуществления Госдумой предусмотренных Конституцией РФ полномочий по принятию законов, а также иных ее конституционных полномочий, которые реализуются путем принятия решений на заседаниях палаты. При этом исключается осуществление указанных полномочий Госдумой Президентом РФ, Советом Федерации, другими органами государственной власти\*(607).

Таким образом, роспуск Госдумы преследует конституционную цель - обеспечить своевременное формирование Правительства РФ или продолжение функционирования Правительства РФ, поддерживаемого Президентом РФ, вопреки недоверию, выраженному Правительству Российской Федерации Госдумой.

2. Согласно ч. 2 комментируемой статьи, в случае роспуска Госдумы Президент РФ назначает дату выборов с тем, чтобы вновь избранная Госдума собралась не позднее чем через четыре месяца с момента роспуска. Это означает, что фактически максимально на срок четыре месяца страна остается без Госдумы, и говорить о том, что парламент в России является, согласно ч. 1 ст. 99 Конституции РФ, постоянно действующим органом, кажется по меньшей мере странным.

При этом государство остается без парламентского контроля, а законодательный процесс - важнейшее и не прекращающее свое функционирование средство регулирования всех сфер жизни, приостановлен. Совет Федерации не может заменить Государственную Думу в ее функциях, и, согласно Конституции РФ, спасает положение на это время Президент РФ. В соответствии с ч. 3 ст. 90 Конституции РФ он принимает указы, которые заменяют законы, пока последние не будут приняты.

По этому поводу в научных кругах существует две точки зрения. Согласно одной из них факт того, что Президент РФ в течение четырех месяцев де-факто (несмотря

на Постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября) заменяет нижнюю палату парламента, не создает препятствий для осуществления законности и демократии.

Согласно второй точке зрения, с которой солидарны и авторы настоящего комментария, неприемлемо оставлять государство без законодательной ветви власти с настолько сильно расширенными полномочиями Президента РФ на такой долгий срок. Дело в том, что возможности Президента РФ, данные ему Конституцией РФ, позволяют ему фактически исполнять функции законодательного органа, а при условии сложившейся ситуации фактического контроля исполнительной власти Президентом РФ - в случае отсутствия Госдумы - существует серьезная опасность объединения в одних руках этих двух ветвей власти. Конечно, это противоречит демократическим принципам, нарушает основы системы сдержек и противовесов и влечет за собой опасность установления авторитарного режима.

Что касается возможности Президента РФ принимать указы, заменяющие законы, то такая возможность не вызывает возражений: она необходима, так как является средством быстрого реагирования на кризисные и чрезвычайные ситуации, когда законодательный процесс не в силах, вследствие своей медлительности и сложности, в согласовательной части осуществлять волевое срочное регулирование.

Так, Постановлением Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 г. N 11-П по делу о проверке конституционности п. 2 Указа Президента РФ от 3 октября 1994 г. N 1969 "О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации" и п. 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа РФ, утвержденного названным Указом, было отмечено, что в соответствии со ст. 80 Конституции РФ Президент РФ является гарантом Конституции РФ и обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, издание им указов, восполняющих пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения, не противоречит Конституции РФ, а их действие во времени ограничивается периодом до принятия соответствующих законодательных актов\*(608).

Однако, не разделяя такую точку зрения, судья Конституционного Суда РФ В.О. Лучин считает, что конституционное установление о том, что Президент РФ как гарант Конституции РФ обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, породило немало спекуляций и, по существу, стало оправданием его вседозволенности: "На мой взгляд, оно отнюдь не означает, что Президент не связан Конституцией, может поступать по собственному усмотрению и принимать любые указы по любым вопросам, независимо от того, к ведению какой ветви власти (органа государственной власти) они относятся. Во-первых, функции гаранта Конституции Президент осуществляет в установленном ею же порядке (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ). Во-вторых, Президент должен добиваться согласованности и взаимодействия самих органов государственной власти, а не подменять, не действовать вместо них. Поэтому было бы большим упрощением полагать, что Президент, например, убедившись в медлительности Федерального Собрания, вправе издавать указы, замещающие законы"\*(609).

Кроме того, временный характер действия указа, по его словам, вовсе не оправдывает вмешательства Президента РФ в прерогативы законодательной власти и не дает ему права восполнять пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения, какими бы оговорками это ни сопровождалось. Исключение мыслимо лишь в условиях режима военного или чрезвычайного положения на основании федерального конституционного закона.

Конституция РФ предусматривает три основания для роспуска Госдумы (см. комментарий к ч. 1 ст. 103, ч. 4 ст. 111 и ч. 3 и 4 ст. 117 Конституции РФ):

1. Троекратное отклонение кандидатур Председателя Правительства РФ, предложенных Президентом РФ.

Согласно ст. 111 Конституции РФ, предложение о кандидатуре Председателя Правительства РФ вносится Президентом РФ не позднее двухнедельного срока после вступления его в должность или в тот же срок после отставки Правительства РФ либо в течение недели со дня отклонения кандидатуры Госдумой. Госдума обязана рассмотреть представленную Президентом РФ кандидатуру в течение недели со дня внесения предложения. Она вправе отклонить предложенную Президентом РФ кандидатуру, после чего Президент РФ вносит на рассмотрение Госдумы ту же самую или новую кандидатуру. Конституционный Суд РФ в Постановлении от 11 декабря 1998 г. N 28-П по делу о толковании положений ч. 4 ст. 111 Конституции РФ\*(610) разъяснил, что Президент РФ при внесении в Государственную Думу предложений о

кандидатурах на должность Председателя Правительства РФ вправе представлять одного и того же кандидата дважды или трижды либо представлять каждый раз нового кандидата.

В случае трехкратного отклонения Госдумой представленных кандидатур Президент РФ назначает Председателя Правительства РФ, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы.

Например, в 1998 г. после отставки Правительства С.В. Кириенко Президент РФ Б.Н. Ельцин дважды вносил в Государственную Думу кандидатуру В.С. Черномырдина на пост Председателя Правительства РФ. Парламент дважды выразил несогласие. С целью избежания парламентско-правительственного кризиса Президент РФ провел серию консультаций и в результате согласился предложить Государственной Думе компромиссную кандидатуру Е.М. Примакова, которая и была поддержана большинством депутатов\*(611).

## 2. Выражение недоверия Правительству РФ по инициативе Госдумы.

Госдума большинством голосов может выразить недоверие Правительству РФ, после чего Президент РФ вправе объявить об отставке Правительства РФ либо не согласиться с решением Госдумы. Если Госдума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству РФ, Президент РФ объявляет об отставке Правительства РФ либо распускает Государственную Думу.

3. Отказ в доверии Правительству РФ вследствие рассмотрения такого вопроса, поставленного Председателем Правительства РФ.

Председатель Правительства РФ может поставить перед Госдумой вопрос о доверии Правительству РФ по собственной инициативе. Если Госдума в доверии отказывает, Президент РФ в течение семи дней принимает решение об отставке Правительства РФ или о роспуске Госдумы и назначении новых выборов.

2. Федеральное Собрание определяется в ч. 1 ст. 99 Конституции РФ как постоянно действующий орган. Чтобы гарантировать этот конституционный статус Федерального Собрания, на Президента РФ возлагается обязанность одновременно с роспуском Госдумы назначить и дату выборов\*(612) с тем, чтобы вновь избранная Госдума собралась не позднее чем через четыре месяца с момента роспуска, как это предусмотрено в комментируемой части. Следовательно, период, в течение которого может отсутствовать парламентский контроль над Правительством РФ, ограничен.

Таким образом, момент роспуска Госдумы совпадает с назначением даты новых выборов, а все избирательные действия и созыв вновь избранной Госдумы на первое заседание должны быть осуществлены в указанные сроки. Для соблюдения данного срока необходимо, чтобы выборы были проведены не позднее чем через три месяца после роспуска, ибо, согласно ч. 2 ст. 99 Конституции РФ, на свое первое заседание Госдума должна собраться на 30-й день после избрания. С учетом этой даты должна планироваться избирательная кампания. Если Президент РФ, распустив государственную Думу, не назначит выборы депутатов Госдумы нового созыва, выборы депутатов Госдумы назначаются и проводятся Центральной избирательной комиссией Российской Федерации в первое или во второе воскресенье по истечении трех месяцев со дня роспуска Госдумы.

В целях соблюдения сроков законодатель может установить также необходимые дополнительные требования, касающиеся сроков выборов и избирательных процедур. Президент РФ, в свою очередь, вправе созвать заседание вновь избранной Госдумы ранее, чем на тридцатый день после ее избрания (ч. 2 ст. 99 Конституции РФ).

3. Статус Федерального Собрания как постоянно действующего органа гарантируется невозможностью роспуска Совета Федерации, а также установленными комментируемой статьей запретами на роспуск Госдумы.

Первой гарантией стабильности равновесия ветвей власти является запрет на роспуск палаты при вопросе о доверии (недоверии) Правительству РФ в первый год после избрания Госдумы. У Президента РФ нет альтернативы выбора - отставка Правительства РФ или роспуск Госдумы. В это время возможна только отставка Правительства РФ. Роспуск Госдумы возможен в этот период лишь в случае, если она трижды отклонит представленные Президентом РФ кандидатуры на должность Председателя Правительства РФ.

4. Следующей гарантией стабильности является запрет на роспуск нижней палаты с момента выдвижения Госдумой обвинения против Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления. Запрещение роспуска действует в течение периода, пока

Совет Федерации не примет своего решения по обвинению. Такое решение Совет Федерации должен принять не позднее чем в трехмесячный срок после выдвижения Госдумой обвинения против Президента РФ (ч. 3 ст. 93 Конституции РФ). Если же в указанный срок Совет Федерации не примет решения по обвинению против Президента РФ, оно считается отклоненным, а Президент РФ возвращается к своим полномочиям, в том числе к возможности распустить Государственную Думу.

В случае выдвижения Госдумой обвинения против Президента РФ последний прекращает исполнять свои полномочия, в том числе полномочие по роспуску Госдумы. В это время его обязанности исполняет Председатель Правительства РФ, который ограничен в некоторых правах в соответствии с ч. 3 ст. 92 Конституции РФ, в частности, он не имеет права распускать Государственную Думу.

5. Для сохранения стабильности демократических институтов в период действия на всей территории Российской Федерации военного или чрезвычайного положения устанавливается запрет на роспуск Госдумы\*(613), что продолжает перечень гарантий, направленных на недопущение произвольного ее роспуска. Военное или чрезвычайное положение вводится Федеральными конституционными законами от 30 мая 2001 г. N 3-ФКЗ "О чрезвычайном положении"\*(614) и от 30 января 2002 г. N 1-ФКЗ "О военном положении"\*(615). Меры эти являются временными, применяемыми исключительно для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя Российской Федерации по всей стране или в отдельных ее местностях.

Дело в том, что в условиях чрезвычайного и военного положения исполнительная власть приобретает весьма широкие полномочия, и отсутствие противовеса ей в лице власти законодательной, а именно Госдумы, с великой долей вероятности может привести к непредсказуемым негативным последствиям. Именно поэтому необходим орган, осуществляющий контроль над соблюдением исполнительной властью Конституции РФ, законов, приемлемых и разумных сроков действия чрезвычайного положения и т.д.

Госдума не может быть распущена Президентом РФ в течение шести месяцев до окончания срока его полномочий. Это положение введено для того, чтобы не позволить Президенту РФ остаться непосредственно перед президентскими выборами единственной нормотворческой инстанцией, издающей высшие акты государственной власти\*(616), что также гарантирует стабильность демократических институтов.

Эта гарантия не случайно оставлена в одном пункте с запретом роспуска в период действия на всей территории Российской Федерации военного или чрезвычайного положения. Таким образом, благодаря ее текстуальной близости с такими экстремальными положениями, как военное или чрезвычайное, обращается внимание на значимость и серьезность невозможности роспуска Госдумы менее чем за шесть месяцев до окончания срока полномочий Президента РФ.

Если представить себе отсутствие данного запрета, то при роспуске Госдумы незадолго до окончания срока правления Президента РФ возникает необходимость готовить практически одновременно не только выборы Президента РФ, но и Госдумы, что может привести к дестабилизации в стране. Это возможно не только потому, что избирателям будет сложно сделать свой выбор (избиратели должны иметь время, чтобы хорошо разобраться в кандидатах и их агитационных кампаниях), но и потому, что если выборы Госдумы при соблюдении четырехмесячного срока с момента ее роспуска, должны будут проводиться после выборов Президента РФ, например через месяц, то будут нарушаться статьи Конституции РФ (п. "а" ст. 83, п. "а" ч. 1 ст. 103, ст. 111-113).

## **Глава 6. Правительство Российской Федерации**

### **Статья 110**

Часть 1 ст. 110 определяет место Правительства в системе государственной власти и поэтому имеет фундаментальный характер в отношении всего содержания гл. 6. Согласно ей, исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство. Речь здесь идет именно об исполнительной власти Федерации, пределы которой определяются разделением предметов ведения и полномочий между нею и ее субъектами. Данная норма прямо корреспондирует ст. 71-73 Конституции, в которых осуществлено разграничение предметов ведения по вертикали политико-государственного устройства России.

Согласно содержанию названных статей Правительство осуществляет исполнительную власть Российской Федерации в первую очередь в рамках, определенных ст. 71 Конституции. Что касается совместного ведения (ст. 72), то здесь вопрос о сфере полномочий федерального Правительства решается не столь однозначно. С одной стороны, ч. 2 ст. 76 устанавливает возможность принятия в пределах совместного ведения как федеральных законов, так и законов субъектов Российской Федерации. Причем ч. 5 той же статьи устанавливает безусловное верховенство федеральных законов над законами субъектов Федерации.

Таким образом, в рамках, установленных федеральным законодательством, Правительство России вправе осуществлять исполнительную власть как в сфере исключительного ведения Федерации, так и в области совместного ведения Федерации и ее субъектов. Вместе с тем если по какой-либо причине вопросы, относящиеся к совместному ведению, не урегулированы федеральными законами, то субъекты Федерации вправе осуществлять здесь собственное законодательное регулирование вплоть до момента принятия соответствующего федерального закона. После этого законодательство субъектов должно быть приведено в соответствие с принятыми федеральными законами.

С точки зрения полномочий федерального Правительства важно отметить следующее. Согласно ч. 2 ст. 77 Конституции, в пределах ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации\*(617). Таким образом, федеральное Правительство, занимая высшую ступень в иерархии исполнительной власти при реализации полномочий в сфере совместного ведения, должно руководствоваться как федеральным законодательством, так и законодательством субъектов Федерации, принятым в соответствии с общими правилами подчиненности нормативных правовых актов, установленными ст. 76 Конституции.

Последнее определяется природой исполнительной власти, система которой может быть выстроена лишь на основе общих закономерностей государственного управления, определяющей чертой которого является иерархия построения его органов. Коль скоро Конституцией определено единство системы исполнительной власти в пределах исключительного и совместного ведения, то отсюда неизбежен вывод о подчиненности собственных органов исполнительной власти субъектов федеральному Правительству, естественно, в рамках действующего законодательства с учетом разделения предметов ведения и полномочий (ст. 71 и 72 Конституции). Иными словами, иерархия государственного управления определяет в данном случае и ответственность федерального Правительства за реализацию законодательства субъектов Федерации, принятого в сфере совместного ведения.

Надо заметить, что логика единства исполнительной власти в России в данной трактовке не всегда отвечает реальной деятельности и сфере ответственности федерального Правительства, которое чаще всего склонно рассматривать взаимоотношения с органами исполнительной власти с преимущественным акцентом на реализацию полномочий власти федеральной. В действительности же оно должно отвечать за функционирование всей системы единой исполнительной власти, которую, согласно Конституции, возглавляет. Другого в системе государственного управления просто не может быть. Если в ней есть субъекты, которым подчинены объекты управления, то неизбежна и ответственность субъектов за функционирование объектов. В отличие от других ветвей власти, исполнительная власть всегда иерархична в силу своего государственно-управленческого содержания, поэтому иного ей не дано.

В настоящее время ситуация, когда федеральная исполнительная власть зачастую разрешала свои проблемы за счет субъектов Федерации и возлагала на них ответственность за решение тех или иных вопросов, не обеспечивая их соответствующими ресурсами и не неся за это конечную ответственность, постепенно выправляется благодаря образованию федеральных округов и последовательному формированию единой властной вертикали. Все это следует рассматривать как наиболее адекватные шаги по реальному воплощению в жизнь существующих с 1993 г. конституционных положений.

В целом же упорядочение законодательства, которое наблюдается в последние годы, создает лишь общее правовое пространство Российской Федерации. Что касается его реального функционирования, то оно достигается прежде всего через единую систему исполнительной власти, формирование которой в полном объеме явно затянулось и, увы, все еще не имеет полного законодательного регулирования.

Часть 2 ст. 110 Конституции Российской Федерации определяет состав федерального Правительства. Согласно ей, Правительство Российской Федерации состоит из Председателя

Правительства, его заместителей и федеральных министров. Подчеркнем особо: в состав Правительства входят, помимо Председателя и его заместителей, лишь те лица, которые обладают статусом министра. При этом не имеет значения, возглавляет ли такое лицо конкретное министерство или другой федеральный орган исполнительной власти. Например, статусом министра обычно наделяется Руководитель Аппарата Правительства Российской Федерации, который органов федеральной исполнительной власти не руководит.

Конституция данный вопрос не регламентирует и дает в его решении широкую степень усмотрения для лиц и органов, уполномоченных определять структуру и формировать персональный состав Правительства. В силу допускаемого Конституцией усмотрения статусом министра могут обладать не только главы соответствующих министерств, но и руководители других органов. Однако если руководитель министерства - это всегда министр и автоматически член Правительства, то для других федеральных органов исполнительной власти данный вопрос решается в индивидуальном порядке усмотрением Председателя Правительства и Президента Российской Федерации.

Как уже отмечалось, ч. 2 ст. 110 Конституции, определяя круг лиц, входящих в состав Правительства, включает в их число заместителей Председателя Правительства Российской Федерации. Подчеркнем: речь идет именно о заместителях. Тем не менее практически всегда в составе Правительства присутствуют и первые заместители Председателя Правительства. Между тем перечень должностных лиц, которые входят в Правительство, согласно Конституции, является закрытым, первые заместители председателя Правительства в нем отсутствуют. В то же время разница между заместителями и первыми заместителями существенна и ясно наличествует в любом органе исполнительной власти.

В этой связи закономерен вопрос о том, что в действительности существует доктринальное и расширительное толкование ч. 2 ст. 110 Конституции. Первое, доктринальное, не предполагает в составе Правительства первых заместителей Председателя. При этом если они, эти должности, все же учреждаются, то занимающие их лица в состав Правительства, вопреки существующим реалиям, войти не могут. Это противоречит Конституции.

Второе, расширительное, толкование относит первых заместителей к числу тех же заместителей, не видя между ними принципиальных различий, что довольно спорно, поскольку теория и практика государственного управления, составляющего содержание функций исполнительной власти, всегда различала первых заместителей руководителей и просто заместителей. Хорошо известно, что первые заместители обладают более широкими полномочиями в отношении заместителей и, что самое главное, они имеют приоритет в решении пересекающихся вопросов перед другими заместителями. Нередко первые заместители выступают координаторами деятельности других заместителей. Например, в современном Правительстве первый заместитель Председателя Правительства осуществляет координацию всех других заместителей и членов Правительства в части реализации национальных проектов. Каждый из проектов суть матричная структура, объединяющая в рамках реализуемых ею целей деятельность всех заинтересованных субъектов. В данном же случае это фактически вся исполнительная власть в Российской Федерации. Мало того, первый заместитель Председателя Правительства часто проводит специальные совещания, в которых в обязательном порядке участвуют другие члены Правительства, не говоря о том, что здесь они получают специальные поручения, которые явно приравниваются к поручениям самого Правительства.

Представляется очевидным, что схемы, одна из которых предполагает равный статус заместителей и первых заместителей Председателя Правительства, а вторая ставит вторых выше первых, существенно различны в организационном и функциональном отношениях. Если вторая схема вообще не предусмотрена Конституцией, то естественным выглядит вывод о том, что включение первых заместителей в состав Правительства противоречит ч. 2 ст. 110 Конституции Российской Федерации.

## Статья 111

Часть 1 ст. 111 Конституции определяет, что формирование Правительства начинается с назначения его ключевой фигуры - Председателя Правительства Российской Федерации. Главная прерогатива в определении его кандидатуры принадлежит Президенту Российской Федерации, который, в конечном счете, назначает Председателя Правительства с согласия Государственной Думы.

Часть 2 ст. 111 устанавливает предельный срок (две недели) для внесения кандидатуры Председателя Правительства после вступления в должность вновь избранного Президента или после отставки Правительства Российской Федерации либо в течение недели со дня отклонения кандидатуры Государственной Думой.

Часть 3 ст. 111 отводит Государственной Думе недельный срок для рассмотрения представленной Президентом кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации. Срок исчисляется с момента официального поступления кандидатуры в Государственную Думу в установленном ее Регламентом порядке.

В Конституции, однако, ничего не сказано относительно того, что будет означать ситуация, если Дума не отклонила представленную кандидатуру, но и не рассмотрела ее в недельный срок. Решить этот вопрос может только Конституция, ибо речь идет об определенных ею органах власти, и в самом тексте Конституции ссылок на возможность разрешения этой ситуации другим нормативным правовым актом нет.

Часть 4 ст. 111. Государственная Дума вправе лишь дважды отклонить кандидатуру Председателя Правительства без последствий для себя. Если она сделает это в третий раз, то Президент "назначает Председателя Правительства Российской Федерации, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы".

Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 11 ноября 1999 г. N 15-П "По делу о толковании статей 84 (пункт "б"), 99 (части 1, 2 и 4) и 109 (часть 1) Конституции Российской Федерации" (618) установлено, что роспуск Государственной Думы Президентом Российской Федерации означает прекращение, начиная с момента назначения даты новых выборов, осуществления Государственной Думой предусмотренных Конституцией Российской Федерации полномочий по принятию законов, а также иных ее конституционных полномочий, которые реализуются путем принятия решений на заседаниях палаты. При этом исключается осуществление указанных полномочий Государственной Думой Президентом Российской Федерации, Советом Федерации, другими органами государственной власти.

Конституция определяет особую процедуру согласования, основанную на принципе независимости и балансе основных ветвей государственной власти, с учетом особого положения Президента Российской Федерации в системе политико-государственного устройства страны.

Все действия Президента, которые предусмотрены до и после трехкратного отклонения кандидатуры Председателя Правительства, должны быть исполнены им в порядке особой конституционной обязанности. Никаких иных вариантов Конституция Российской Федерации не предусматривает, поскольку сама норма ч. 4 ст. 111 Конституции носит императивный характер. Опять же в силу императивного определения сроков внесения кандидатуры на пост Председателя Правительства и отсутствия альтернатив соответствующим действиям ч. 2 ст. 111 достаточно уязвима и в известных ситуациях неисполнение ее норм способно вызвать политический кризис в государстве.

Так, ситуация, при которой Президент не вносит кандидатуру на пост Председателя Правительства в установленный срок, Конституцией не урегулирована. Нет здесь и специальных конституционных санкций, которые должны были бы обеспечить исполнение Президентом его конституционной обязанности по внесению в Государственную Думу кандидатуры на пост Председателя Правительства. Так, среди оснований отрешения Президента от должности такого нет. Поэтому возможные последствия существующего положения дел в принципе способны вызвать ситуации кризиса власти. С позиций же науки конституционного права пробелы в конституционном регулировании столь важных вопросов недопустимы, поскольку касаются основ властной организации общества и государства.

Аналогично ст. 111 Конституции оставляет без ответа вопрос о ситуации, когда, например, Государственная Дума не рассмотрит кандидатуру Председателя Правительства Российской Федерации в течение недели со дня внесения предложения о кандидатуре. Может ли в этом случае Президент назначить Председателя Правительства без согласия Думы в нарушение ч. 1 ст. 111 Конституции или за этим должны наступить конституционные санкции в отношении Государственной Думы? Эти вопросы, отвечающие вполне реальным ситуациям, когда, скажем, Думу не устраивает представленный для согласования кандидат, однако отвергать его депутаты не желают, поскольку за этим может последовать роспуск Государственной Думы, оставлены Конституцией без ответа.

С точки зрения современной политической ситуации следует отметить, что назначение на должность Председателя Правительства бывшего Президента России В.В. Путина, который за



время своего президентства фактически стал национальным лидером, резко повысило реальный статус самого Правительства, особенно с учетом того, что перед своим назначением В.В. Путин возглавил партию конституционного большинства в Государственной Думе Федерального Собрания - Единую Россию, так и не вступив в нее формально.

Естественно, такую ситуацию можно рассматривать как предварительный шаг к формированию в Российской Федерации партийного Правительства. Кроме того, в современной конфигурации разделение законодательной и представительной власти на федеральном уровне оказывается менее выраженным, чем это было до последнего времени, что еще более укрепляет вертикаль исполнительной власти и ее место в общей системе разделения властей. Следует также заметить, что, опираясь на партию власти - Единую Россию в качестве ее лидера, Председатель Правительства получает фактический иммунитет от отставки со стороны Президента России, поскольку такое развитие событий неизбежно повлечет за собой глубокий кризис власти, на который новый Президент вряд ли решится. Таким образом, современное Правительство, в силу существующей политической конфигурации, обладает большим запасом устойчивости и способно не только на технические действия, но и на серьезные политические шаги, даже не выходя при этом за рамки конституционного регулирования.

## Статья 112

Статья 112 Конституции посвящена формированию структуры федеральных органов исполнительной власти и замещению должностей заместителей Председателя Правительства Российской Федерации.

В части 1 ст. 112 определено, что Председатель Правительства не позднее недельного срока после назначения представляет Президенту Российской Федерации предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти. Постановлением Конституционного Суда от 27 января 1999 г. N 2-П "По делу о толковании статей 71 (пункт "г"), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации" (п. 2)\*(619) определено, что, являясь составным элементом единой системы федеральных органов государственной власти, федеральные органы исполнительной власти образуют определенную систему, имеющую собственную структуру.

При этом на конституционном уровне, с чем согласен и Конституционный Суд, не устанавливаются ни полный перечень федеральных органов исполнительной власти, ни их возможные виды, различающиеся своим правовым статусом. Конституция Российской Федерации применительно к системе федеральных органов исполнительной власти регламентирует лишь вопросы организации и деятельности Правительства Российской Федерации, осуществляющего, согласно ее ст. 110, исполнительную власть Российской Федерации, устанавливает состав Правительства Российской Федерации, а также предусматривает полномочие федеральных органов исполнительной власти создавать свои территориальные органы (ч. 1 ст. 78).

Но в том, что касается самого Правительства, определение его состава является прерогативой самой Конституции. Состав Правительства не может быть изменен или дополнен никакими другими нормативными правовыми актами.

Современная структура федеральных органов исполнительной власти построена по пирамидальному принципу. Основу структуры составляют министерства, в состав которых могут входить федеральные службы и агентства. В то же время последние могут существовать и вне министерств.

Еще одна важная особенность - разделение федеральных органов исполнительной власти на две достаточно самостоятельные подсистемы. Одна из них напрямую подчинена Правительству, а другая - Президенту Российской Федерации. Последнее требует специального пояснения. Такая практика существует давно, что прямо отражалось в указах о структуре федеральных органов исполнительной власти. Однако, как правило, не акцентируется возникающее при этом несоответствие Конституции, состоящее в том, что Президент, напрямую руководя федеральными органами исполнительной власти, по существу, становится еще одним субъектом исполнительной власти в стране, выступающим порой наряду с руководителем Правительства, а чаще всего как руководитель Правительства.

Даже в части, не относящейся к руководству подчиненными ему органами, Президент регулярно дает поручения не только Правительству в целом, но и его отдельным членам, т.е. действует "через голову" Председателя Правительства. Очевидно, что данная ситуация находится в противоречии с ч. 1 ст. 110 Конституции Российской Федерации. Ведь если часть полномочий

исполнительной власти, которая, согласно Конституции, полностью принадлежит Правительству, переходит к Президенту, то это может быть осуществлено только в порядке их делегирования властным актом Правительства. Но в таком случае будет нарушен статус Президента как высшего должностного лица Российской Федерации, который к тому же наделен правом председательствовать на заседаниях Правительства.

Не ставя под сомнение целесообразность сложившейся практики прямого управления Президентом рядом федеральных органов исполнительной власти, все же отметим, что конституционных оснований для нее не существует, что само собой порождает проблему конституционных поправок и изменений. В частности, можно было бы прямо закрепить в Конституции те сферы исполнительной власти, главенствующую роль в которых должен осуществлять гарант Конституции - Президент Российской Федерации.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 20 мая 2004 г. N 649 "Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти" (620) в состав федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств, руководство которыми осуществляет Президент Российской Федерации, а также федеральных служб и агентств, подведомственных этим федеральным министерствам, входят:

1. Министерство внутренних дел Российской Федерации: (Федеральная миграционная служба).
2. Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.
3. Министерство иностранных дел Российской Федерации.
4. Министерство обороны Российской Федерации:
  - а) Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству;
  - б) Федеральная служба по оборонному заказу;
  - в) Федеральная служба по техническому и экспортному контролю;
  - г) Федеральное агентство специального строительства.
5. Министерство юстиции Российской Федерации:
  - а) Федеральная служба исполнения наказаний;
  - б) Федеральная регистрационная служба;
  - в) Федеральная служба судебных приставов.
6. Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации (федеральная служба).
7. Служба внешней разведки Российской Федерации (федеральная служба).
8. Федеральная служба безопасности Российской Федерации (федеральная служба).
9. Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков (федеральная служба).
10. Федеральная служба охраны Российской Федерации (федеральная служба).
11. Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации (федеральное агентство).
12. Управление делами Президента Российской Федерации (федеральное агентство).

Часть 2 ст. 112 устанавливает, что предложения о назначении заместителей Председателя Правительства и федеральных министров вносятся Председателем Правительства Президенту, который и совершает акт назначения. Причем никакими сроками Конституция этот акт не ограничивает.

Занятие должностей в Правительстве Российской Федерации сопряжено с рядом ограничений и требований. Члены Правительства при назначении на должность, а впоследствии ежегодно, не позднее 1 апреля, следующего за отчетным финансовым годом, обязаны представлять в налоговые органы Российской Федерации сведения о полученных и являющихся объектами налогообложения доходах, ценных бумагах, а также о являющемся объектом

налогообложения имуществе, принадлежащем им на праве собственности. Налоговые органы Российской Федерации направляют эти сведения Президенту России и в Федеральное Собрание. Такие сведения могут быть опубликованы\*(621).

Еще одна особенность служебного статуса членов Правительства Российской Федерации обусловлена ограничениями, связанными с пребыванием в составе Правительства. Эти ограничения установлены ст. 11 Федерального Конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации". Согласно ей, члены Правительства не вправе:

быть членами Совета Федерации, депутатами Государственной Думы, депутатами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и депутатами выборных органов местного самоуправления;

занимать другие должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления;

заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, в том числе участвовать в управлении хозяйствующим субъектом независимо от его организационно-правовой формы;

заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности;

быть поверенными или представителями по делам третьих лиц в органах государственной власти и др.

Члены Правительства Российской Федерации обязаны передавать в доверительное управление под гарантию государства на время своего пребывания в составе Правительства Российской Федерации находящиеся в их собственности доли (пакеты акций) в уставном капитале коммерческих организаций в порядке, определенном федеральным законом. К сожалению, данный закон пока не принят, что открывает потенциальную возможность для лоббирования интересов коммерческих структур, акциями которых владеют во время исполнения своих полномочий члены Правительства.

Кстати говоря, наличие здесь отсылочной нормы к специальному федеральному закону также вызывает некоторые сомнения, поскольку его нормы должны регулировать отдельные элементы порядка деятельности Правительства, а этот порядок, согласно Конституции, должен быть урегулирован именно в Федеральном конституционном законе о Правительстве. Наличие же в нем отсылочных норм по предмету регулирования вряд ли можно признать правомерным. Например, в данном случае федеральный закон о передаче в доверительное управление государству долей (пакетов акций) в уставном капитале коммерческих организаций, принадлежащих членам Правительства, не принимается уже свыше девяти лет после принятия Федерального конституционного закона.

Есть смысл обратить внимание на неопределенность, связанную с формированием Правительства. Конституция устанавливает, что Президент должен утверждать структуру федеральных органов исполнительной власти и назначать членов Правительства лишь по предложениям его Председателя. Самостоятельная же инициатива Президента в этих вопросах Конституцией не предусмотрена.

В таком случае закономерен вопрос о действиях Президента при неисполнении Председателем Правительства его конституционных обязанностей по формированию самого Правительства и определению структуры федеральных органов исполнительной власти. Или, скажем, как должен действовать Президент, если его не устраивают кандидатуры, раз от разу предлагаемые Председателем Правительства? Чем вообще ограничена эта процедура? Что будет, если Председатель Правительства вообще сколь угодно длительное время не предложит кандидатуры в состав Правительства? Ведь Конституция не связывает его в этом вопросе никакими сроками. Поэтому, затягивая представления на должности членов Правительства, его Председатель никоим образом не нарушает Конституцию, а значит, и привлечение его к ответственности за такое поведение весьма проблематично.

## Статья 113

Комментируемая статья определяет, что Председатель Правительства в соответствии с Конституцией, федеральными законами и указами федерального Президента определяет

основные направления деятельности Правительства и организует его работу. Никто другой, согласно Конституции, делать этого не в праве. Согласно ст. 113 Конституции Российской Федерации, он, и только он, из числа лиц, входящих в Правительство, определяет основные направления деятельности и организует работу Правительства, руководствуясь при этом Конституцией, федеральными законами и указами Президента Российской Федерации. Если же организационными функциями внутри Правительства наделяется кто-либо другой, то это само по себе ограничивает полномочия Председателя и искажает конституционную модель Правительства Российской Федерации. Очевидно, что с учетом сказанного выше наличие первых заместителей в известном смысле ущемляет права Председателя Правительства, поскольку они в отдельных случаях самостоятельно организуют его работу, даже если Председатель Правительства находится на месте и активно исполняет свои полномочия.

Комментируя данную норму, следует обратить внимание на роль Президента России. Будучи наделен функциями исполнительной власти и руководя рядом ее федеральных органов, с одной стороны, и имея возможность определять основные направления деятельности Правительства - с другой, федеральный Президент нередко выступает в роли некоего лица, дублирующего Председателя Правительства и даже подменяющего в его в части реализации исполнительной власти в стране. При этом, заметим, в качестве субъекта исполнительной власти Президент России Конституцией не определен.

#### Статья 114

Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. N 7-ФКЗ пункт "а" части 1 статьи 114 Конституции изложен в новой редакции, вступающей в силу со дня официального опубликования названного Закона.

Часть 1 ст. 114 определяет основные направления деятельности Правительства.

Конституцией к числу основных функций Правительства отнесены следующие:

- разработка и представление Государственной Думе федерального бюджета и обеспечение его исполнения;
- представление Государственной Думе отчета об исполнении федерального бюджета;
- представление Государственной Думе ежегодных отчетов о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой;
- обеспечение проведения в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики;
- обеспечение проведения в Российской Федерации единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии;
- управление федеральной собственностью;
- осуществление мер по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации;
- осуществление мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью.

Исходя из указанного перечня и полномочий Правительства по формированию федеральных органов исполнительной власти, а также текущему руководству их деятельностью, все сомнения относительно того, что Правительство является высшим звеном и соответствующим органом исполнительной власти, отпадают. Непонятно только, почему это не было заявлено в начале гл. 6 Конституции Российской Федерации, хотя потребность в этом с точки зрения изложения логики нормативного материала представляется несомненной?

При этом, правда уже в структуре федеральных органов исполнительной власти, сразу же обозначается проблема руководства теми федеральными органами, которые прямо подчинены Президенту. Именно они реализуют меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации. В действительности, ответственность за это возложена на Правительство, сами же органы, тем не менее, непосредственно подчиняются Президенту России. С позиций государственного управления такое положение дел является немыслимым, тем более, что со стороны Президента речь идет не о

политическом руководстве, а о прямом управлении этими органами. Эти вопросы в некотором смысле поясняются Федеральным конституционным законом "О Правительстве Российской Федерации", принятие которого предусмотрено ч. 2 ст. 114 Конституции

Норма ч. 2 комментируемой статьи определяет, что порядок деятельности Правительства Российской Федерации установлен федеральным конституционным законом. В качестве такового принят Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации"\*(622).

Если строго следовать ч. 2 ст. 114 Конституции, то предметом регулирования Федерального конституционного закона должен быть именно порядок деятельности Правительства, и не более того. Тем не менее законодатель своей волей расширил этот предмет и вместо федерального конституционного закона о порядке деятельности Правительства, как это сформулировано в самой Конституции, принял Федеральный конституционный закон "О Правительстве Российской Федерации"\*(623). Очевидно, расширять предмет регулирования федерального конституционного закона законодатель права не имел, поскольку любой федеральный конституционный закон ограничен теми рамками, в которых он упоминается в тексте самой Конституции, и может лишь конкретизировать ее нормы, но ни в коем случае не дополнять или изменять их. К сожалению, именно это и наблюдается при анализе действующего Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации". В первую очередь это касается гл. 1 и 2 данного Закона.

В главе 1 сделана попытка уточнить, ни много ни мало, конституционный статус Правительства, что является исключительной прерогативой самой Конституции. Так, ст. 1 содержит сразу четыре положения, которые, либо взятые в отдельности, либо рассмотренные в совокупности с другими, весьма противоречивы. Назовем их в порядке, установленном самим Федеральным конституционным законом. Итак:

"1. Правительство Российской Федерации - высший исполнительный орган государственной власти Российской Федерации.

2. Правительство Российской Федерации является органом государственной власти Российской Федерации.

3. Правительство Российской Федерации осуществляет исполнительную власть Российской Федерации.

4. Правительство Российской Федерации является коллегиальным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации".

Что касается первого положения, то в гл. 6 Конституции такой характеристики Правительства вообще нет, и ее юридический смысл поэтому неясен. Тем более, что он противоречит конституционному принципу разделения властей, где исполнительная власть рассматривается наряду с другими ветвями государственной власти. Второе положение констатирует очевидное, однако отнюдь его не конкретизирует в плане того, чтобы определить Правительство в качестве федерального органа исполнительной власти, что не вполне точно сформулировано в Конституции и что и следовало бы уточнить в Федеральном конституционном законе, ведь это логично вписывается в то, что подразумевается под порядком деятельности Правительства.

Третье положение особенно примечательно. Внешне оно представляет собой переработанную путем перестановки слов ч. 1 ст. 110 Конституции Российской Федерации. Редакция эта, однако, имеет вполне определенный смысл и, не побоимся этих слов, несколько подправляет Конституцию.

Согласно ее тексту, Правительство - это единственный полномочный субъект исполнительной власти Российской Федерации. В редакции же Федерального конституционного закона Правительство лишь осуществляет исполнительную власть. При этом неясность формулировки вполне позволяет предположить, что здесь Правительство является одним из многих субъектов, эту власть осуществляющих.

Поэтому если в редакции ч. 2 ст. 110 Конституции прямое руководство Президентом органами исполнительной власти выглядит, надо сказать, неконституционно и противоречиво, то в трактовке Федерального конституционного закона это противоречие исключено неясностью и расплывчатостью введенной в Закон формулировки. Скажем больше: здесь исполнительную власть Российской Федерации наряду с Правительством и Президентом в принципе могут осуществлять и другие субъекты, которые в тексте Закона не обозначены. Однако это отнюдь не означает, что они могут появиться. Таким образом, хотя бы в угоду Президенту главное

достигнуто: перечень субъектов исполнительной власти Российской Федерации в Федеральном конституционном законе стал открытым, что противоречит ч. 1 ст. 110 Конституции.

Весьма примечателен последний тезис о Правительстве как коллегиальном органе. Причем одновременно с этим, вроде бы основополагающим положением в Законе включены особые нормы о статусе Председателя Правительства, которые резко контрастируют с тем, что принято называть коллегиальностью\*(624) Здесь и широкие руководящие полномочия Председателя в отношении членов Правительства, и возможность каждого члена Правительства осуществлять широчайшее самостоятельное усмотрения в закреплённой за ним сфере деятельности, и др.

При этом, исходя из текста самой Конституции, о коллегиальной природе Правительства можно судить лишь из того, что конституционные нормы в большинстве своем говорят о Правительстве в целом. Но ведь это естественно, поскольку Конституцией предусмотрено принятие федерального конституционного закона, который должен урегулировать порядок деятельности Правительства. Следовательно, введение отсылочной нормы в текст Конституции дает возможность оперировать в ней понятием Правительства, не раскрывая порядок его деятельности. Коллегиальность же Правительства в связи с этим в Конституции не обозначена. То, что это сделано в Федеральном конституционном законе о Правительстве, правомерным признать нельзя, поскольку здесь законодатель в очередной раз расширительно уточнил текст Конституции, что он делать не вправе, принимая предусмотренный самой Конституцией федеральный конституционный закон.

Если же судить об этой ситуации в целом, то для успешного и сбалансированного функционирования любых органов, осуществляющих государственное управление, в них обычно образуются коллегии, принимающие соответствующие коллегиальные решения, имеющие свой особый статус. Однако это не дает оснований считать сами органы коллегиальными, хотя в положениях о них принято очерчивать цели, задачи и функции органов в целом, как это сделано в отношении Правительства\*(625).

Да и вообще, при узаконенном широком усмотрения членов Правительства и наличии в его составе федеральных министров, в прямом подчинении которых находятся многоярусные пирамидальные структуры современных министерств с их службами, агентствами и территориальными представительствами, определение природы Правительства через понятие коллегиальность выглядит довольно странно. Ведь если следовать такому определению непосредственно, то каждое действие членов Правительства, в том числе министров в сфере руководства их министерствами, должно предварительно определяться решением коллегиального Правительства, что в принципе невозможно в системе государственного управления, которое и реализует исполнительную власть.

Характерно, что подобные ситуации не предусмотрены и в Положениях об отдельных министерствах. Но в таком случае есть смысл говорить о наличии особой коллегии в составе федеральных органов исполнительной власти, в том числе в Правительстве, а не декларировать его противоречащий природе государственного управления коллегиальный статус. О единстве Правительства с позиций Конституции можно говорить лишь при сложении полномочий или в момент отставки всего его состава. Однако называть это коллегиальностью вряд ли следует.

Общеизвестно и буквально аксиоматично, что в отношениях исполнительной власти доминирует управленческая вертикаль. Здесь, естественно, могут быть горизонтальные связи, но они никогда не носят приоритетного характера. Обратное противоречит объективной природе самого управления, которое, как известно, еще со времен Н. Винера едино в своих общих закономерностях для любых систем, независимо от их природы и сложности.

Следовательно, так называемое коллегиальное Правительство не может существовать вне этих закономерностей, а значит, оно невозможно в действительности. Если же спуститься с уровня этих теоретических политизированных абстракций, которые претендуют ныне на статус норм конституционного права, в область реального функционирования Правительства, то оно предстает в виде единоначального органа, имеющего в составе коллегию, состоящую из лиц, называемых членами Правительства. То, что состав такой коллегии и самого Правительства совпадают, в масштабе всей структуры федеральных органов исполнительной власти не представляется чем-либо особенным. В данном случае руководители ее ведущих звеньев входят в состав особой фактически существующей коллегии, каковой, действительно, является Правительство в отношении исполнительной власти в Российской Федерации.

Кстати, четвертое положение из числа анализируемых также грешит неточностью, поскольку Правительство возглавляет единую систему исполнительной власти в Российской Федерации лишь в пределах ее исключительного ведения и совместного ведения с субъектами Федерации.

То, что касается ст. 73 Конституции, сюда не входит. В данной сфере исполнительную власть в Российской Федерации осуществляют сами ее субъекты.

Специально применительно к Федеральному конституционному закону "О Правительстве Российской Федерации", в котором опять же повторены нормы об отставке, сложении полномочий и назначении Правительства и его членов, есть смысл рассмотреть несколько принципиальных вопросов. Имеется в виду то, что Конституция и Федеральный конституционный закон "О Правительстве Российской Федерации" используют соответствующие понятия без должного юридического раскрытия.

Прежде всего о Правительстве в целом. Здесь наиболее принципиальным представляется вопрос о том, означает ли отставка или сложение полномочий исчезновение самого органа государственной власти - Правительства, или речь идет о постоянном органе с переменным составом. Надо сказать, что в различных статьях Конституции этот вопрос звучит по-разному. Проще говоря, существует ли Правительство, если оно не сформировано, или нет. Однозначного ответа нет, поскольку при отсутствии членов Правительства не исчезают его полномочия и другие нормативные установления, связанные с функциями федерального Правительства.

Особенно примечательны конституционные положения и их конкретизация в Федеральном конституционном законе о Правительстве, касающиеся сложения полномочий Правительством Российской Федерации, а также отставок Правительства, его Председателя и других членов. Дело в том, что содержание этих важнейших конституционных понятий и соответствующих действий ни в Конституции, ни в конкретизирующем его применительно к Правительству Федеральном конституционном законе не определено. Судить о них в формально-юридическом плане невозможно. Все, что связано с реальным осуществлением таких действий, происходит либо на основе усмотрения, либо доктринального толкования, либо по аналогии с подобными процедурами, применяемыми в других странах. И если до сих пор особых трудностей в связи с такой неопределенностью не возникало, то только в силу авторитета президентской власти и привычки высших должностных лиц к неукоснительному исполнению приказов вышестоящих начальников. Однако подобные формы обеспечения порядка в высших органах государственной власти в современном правовом государстве вряд ли оправданны. Все эти вопросы должны быть тщательно пронормированы в рамках конституционного права и не должны содержать никаких двусмысленностей, чреватых серьезнейшими политическими потрясениями. Вспомним, например, как в недавнем прошлом на Украине дважды отправленный в отставку Президентом Генеральный прокурор был всякий раз восстановлен в должности решением суда из-за законодательных пробелов в решении вопроса об отставке.

Теперь о членах Правительства, к которым также довольно часто применяется процедура отставки. Члены Правительства занимают так называемые государственные должности Российской Федерации и связаны с государством особыми публично-правовыми отношениями. Однако к числу государственных служащих они не отнесены, особого положения о службе на государственных должностях Российской Федерации, в частности в Правительстве, также не существует. Поэтому понятийный инструментарий государственной службы и здесь неприменим.

Вообще говоря, отставка - это термин и понятие, характеризующие специальные процедуры увольнения от должности в государственно-служебных или иных особых отношениях. Однако государственно-служебные отношения в Правительстве законодательно не урегулированы и существуют лишь в качестве делового обычая, но не как обязательное к исполнению юридическое решение. Поэтому отставка в конституционно-правовом смысле до сих пор имеет лишь политическое содержание, но не представляет собой соответствующим образом урегулированную юридическую процедуру. Причем если отставка отдельных членов Правительства хоть как-то ассоциируется с государственной службой, то отставка Правительства как коллегиального органа лишена каких-либо прецедентов и аналогий. Подобно этому, ничего определенного нельзя сказать и о сложении Правительством полномочий. Толкования здесь могут быть самые разные. Однако допустим ли такой разницей в столь серьезных вопросах, как формирование и полномочия главного субъекта исполнительной власти в стране? Наверняка нет. И вряд ли кто-либо будет с этим спорить.

Возьмем для примера наиболее интуитивно понятную отставку членов Правительства. В средствах массовой информации, в выступлениях их самих, в полемических заметках политиков и аналитиков членов Правительства чаще всего именуют чиновниками, т.е. лицами, находящимися в государственно-служебных отношениях с государством. Так ли это в действительности?

Увы, нет. Указом Президента члены Правительства отнесены к лицам, занимающим государственные должности Российской Федерации\*(626). Последние же, согласно Федеральному

закону "О системе государственной службы Российской Федерации"(627), к числу должностей государственной службы не отнесены. Следовательно, государственно-служебные отношения между членами Правительства и государством могут иметь место лишь там, где это специально урегулировано федеральным законодательством, например, так, как это сделано в отношении судей\*(628), депутатов Государственной Думы или членов Совета Федерации Федерального Собрания\*(629), Генерального прокурора Российской Федерации\*(630) и большинства других лиц, занимающих государственные должности Российской Федерации\*(631). Что касается членов Правительства, то, видимо, при принятии федеральной Конституции предполагалось, что это должно быть сделано в Федеральном конституционном законе "О Правительстве Российской Федерации". Однако этого не произошло.

Правительство предстает в данном Законе коллегиальным органом, а особенности пребывания на должностях членов Правительства обозначены лишь в ст. 10 и 11. Как уже отмечалось, первая обязывает членов Правительства ежегодно подавать сведения о доходах и имуществе, вторая содержит ряд ограничений, связанных с пребыванием в Правительстве. Помимо этого, ст. 24 указывает на то, что дисциплинарные взыскания на членов Правительства накладывает Президент по представлению Председателя Правительства.

Естественно, эти нормы полноценного государственно-служебного статуса членов Правительства не образуют и не регулируют. Но в таком случае не остается ничего другого, как признать, что их деятельность есть обычный труд, регулируемый по общим правилам Трудовым кодексом Российской Федерации и вообще трудовым законодательством.

Сами же члены Правительства, как это следует из Кодекса, обязательно находятся в трудовых отношениях со своим работодателем. Кто же он? Из Трудового кодекса (ст. 275) однозначно следует, что работодателем является лицо, с которым заключен трудовой договор. И если на первый взгляд может показаться, что это государство в лице его специальных представителей, откуда в общем-то и могли бы возникнуть государственно-служебные отношения членов Правительства с государством, то на деле это не так. Трудовой договор в данном случае заключается с тем, кто производит назначение на должность члена Правительства, а это - Президент Российской Федерации. Следовательно, как бы мы ни хотели обратного, суть отношений членов Правительства с федеральным Президентом предстает хотя и парадоксально, но юридически однозначно: Президент здесь суть работодатель, а члены Правительства - работники. И отношения между ними отнюдь не государственно-служебные, а просто-напросто трудовые, несмотря на высоту положения, которое занимают эти лица в государственной иерархии.

В таком случае вполне ясной предстает и многолетняя дискуссия о близости Президента к исполнительной власти и подчиненности последней самому Президенту. Как же иначе могут строиться отношения работодателя и работника? Правда, в отношении отставок Правительства и его членов возникает ряд весьма важных и болезненных для системы власти вопросов. Остановимся лишь на некоторых.

Трудовой кодекс не знает понятия отставки, это термин из области административного и конституционного права, где оно, увы, также не раскрыто и относится к государственно-служебным отношениям, которые Правительства и его членов не касаются. Исключение может быть сделано только для членов Правительства - обладателей воинских или специальных званий, или классовых чинов, или дипломатических рангов. Но это отнюдь не общее правило и, в общем-то, к вопросу о регулировании статуса члена Правительства имеет лишь факультативное отношение, не говоря уже о том, что современная служба в МВД или других федеральных органах исполнительной власти, где действует все то же Положение о службе в органах внутренних дел, все еще государственной не является, поскольку не принят федеральный закон о правоохранительной службе.

Но если в трудовых отношениях места отставке нет, то действие федерального Президента, отправляющего Правительство или его членов в отставку, сугубо юридически можно расценивать лишь в понятийном поле трудового права, т.е. как расторжение трудового контракта по инициативе работодателя. Однако здесь следует череда других вопросов.

Наиболее интересным представляется вопрос о правомерности и основаниях той же отставки. Ведь до сих пор наши Президенты - работодатели Правительства, зачастую даже не вдавались в объяснение причин и мотивов ранее происходивших отставок. Между тем Трудовой кодекс устанавливает вполне конкретные основания расторжения трудового договора по инициативе работодателя. Этому посвящена ст. 13 Трудового кодекса. Нарушение же прописанных в ней оснований расторжения трудового договора есть одновременно и нарушение



трудовых прав работника, которые входят в число охраняемых Конституцией Российской Федерации основных прав и свобод. Они же, как известно, составляют смысл и содержание деятельности всей публичной власти в России, а потому занимают более высокий конституционный ранг, чем устройство самой власти и регулирующие его положения Конституции.

Что же в таком случае остается констатировать относительно многих бывших отставок Правительства и его членов, происходивших без оснований, регламентированных трудовым правом? Вопрос представляется очевидным. Работники - члены Правительства, неправовым путем принуждались к увольнению с занимаемых должностей. И если быть последовательным в этом вопросе, то надо сказать, что соответствующие действия российских Президентов по отставкам Правительства и его членов неправомерны, поскольку осуществлялись в нарушение трудовых прав отставников (уволненных членов Правительства).

Сегодня отставка может рассматриваться лишь как акт политического недоверия, однако правовые последствия этого акта могут состояться лишь в двух случаях. Первый - когда работодатель-Президент совместит отставку с расторжением трудового договора по основаниям, предусмотренным трудовым законодательством. Второй - когда вслед за актом политического недоверия со стороны Президента все Правительство или его члены сами выступают инициаторами расторжения трудовых договоров с Президентом.

То же относится и к сложению полномочий Правительством перед вновь избранным Президентом. Полномочия-то, конечно, могут быть сложены (неясно, правда, что это означает), однако без собственного усмотрения членов Правительства расторгнуть с ними трудовой договор можно будет в дальнейшем только по основаниям, предусмотренным трудовым законодательством либо в порядке сокращения штатов после издания Указа федерального Президента о новой структуре федеральных органов исполнительной власти. И, конечно, отставка Председателя Правительства в соответствии со сказанным отнюдь не влечет за собой расторжения трудового договора с его членами.

Конечно, кое-что из сказанного, особенно последнее, может быть учтено в содержании трудовых договоров с членами Правительства после их назначения на должность. Однако будут ли такие договоры легитимными и не нарушат ли они трудовые права работников - членов Правительства? Ведь до тех пор, пока трудовые отношения не будут законодательно трансформированы в государственно-служебные, приоритет трудовых прав перед вопросами организации властных институтов страны сохранится. Такова конструкция современной Конституции, изменить которую можно, лишь приняв новую.

Следующее, на чем хотелось бы заострить внимание, - это проблема ответственности членов федерального Правительства, которая в последнее время активно обсуждается в средствах массовой информации и политическими лидерами. Существуют и проекты федеральных законов об усилении этой ответственности. При этом бытует миф о фактической безответственности нашего Правительства. Если же учесть вышесказанное, то все эти предложения лишены оснований.

Во-первых, меры дисциплинарной и материальной ответственности, предусмотренные Трудовым кодексом для руководителей организаций, настолько весомы, что вполне могут остановить любого не в меру ретивого администратора, если, конечно, он вполне осознает, что они к нему применимы. А, во-вторых, члены Правительства не обладают иммунитетом в отношении юридической ответственности, предусмотренной другими федеральными законами, в том числе уголовной и административной, которые также могут применяться к ним в полном объеме. Работодатель Правительства - федеральный Президент, помешать этому юридически не вправе.

Наконец, хотелось бы сказать, что и система защиты трудовых прав работников, существующая сегодня в России, полностью распространяется на членов Правительства. Поэтому в действительности, используя свои трудовые права, они в значительной мере оказываются защищены от действий самого Президента России. В этом плане при юридически грамотных, осознанных действиях система исполнительной власти России может обладать не меньшей независимостью от него и самостоятельностью, чем другие ветви власти, где существуют урегулированные федеральным законодательством государственно-служебные отношения.

Тем не менее вряд ли следует думать, что современная ситуация несет в себе позитивный потенциал. Представим себе только, что отставленные ранее члены Правительства вдруг потребуют восстановления в должности, что суд в большинстве случаев вынужден будет сделать на основе норм трудового права. Можно представить, какая дезорганизация постигнет тогда исполнительную власть, да и всю систему власти в стране. Социальные же и экономические

издержки подобных шагов измерению просто не поддаются. Поэтому то, что мы имеем сегодня, должно быть признано ошибочным и в скорейшем времени исправлено. При этом реальный трудовой статус членов Правительства должен быть законодательно замещен конституционно- и административно-правовым государственно-служебным статусом. Отсюда - очевидная пробельность как в самой Конституции, так и в конкретизирующем ее Федеральном конституционном законе о Правительстве в части четкого определения понятийного инструментария, связанного с формированием Правительства, назначением его членов, сложением полномочий и роспуском (отставкой), а также в урегулировании государственно-служебного статуса Председателя и других членов Правительства. К сожалению, Федеральный конституционный закон о Правительстве, который должен был конкретизировать конституционные положения о порядке его деятельности, поставленных перед ним задач не решил и породил немало трудноразрешимых и неконституционных ситуаций в деятельности и федеральной исполнительной власти, и исполнительной власти в Российской Федерации в целом.

Деятельность Правительства в качестве особого рода коллегии федеральных органов исполнительной власти уточнена в ряде статей Федерального конституционного закона о Правительстве.

Так, в сфере экономики Правительство:

- осуществляет регулирование экономических процессов в пределах, установленных Конституцией и федеральным законодательством;
- обеспечивает единство экономического пространства и свободу экономической деятельности, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств;
- прогнозирует социально-экономическое развитие Российской Федерации, разрабатывает и осуществляет программы развития приоритетных отраслей экономики;
- вырабатывает государственную структурную и инвестиционную политику и принимает меры по ее реализации;
- осуществляет управление федеральной собственностью;
- разрабатывает и реализует государственную политику в сфере международного экономического, финансового, инвестиционного сотрудничества;
- осуществляет общее руководство таможенным делом;
- принимает меры к защите интересов отечественных производителей товаров, исполнителей работ и услуг;
- формирует мобилизационный план экономики Российской Федерации, обеспечивает функционирование оборонного производства Российской Федерации.

В сфере бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики Правительство:

- обеспечивает проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики;
- разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение;
- представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета;
- разрабатывает и реализует налоговую политику;
- обеспечивает совершенствование бюджетной системы;
- принимает меры по регулированию рынка ценных бумаг;
- осуществляет управление государственным внутренним и внешним долгом Российской Федерации;
- осуществляет в соответствии валютное регулирование и валютный контроль, руководит валютно-финансовой деятельностью в отношениях Российской Федерации с иностранными государствами;
- разрабатывает и осуществляет меры по проведению единой политики цен.

В социальной сфере Правительство Российской Федерации:

- обеспечивает проведение единой государственной социальной политики, реализацию конституционных прав граждан в области социального обеспечения, способствует развитию социального обеспечения и благотворительности;

- принимает меры к реализации трудовых прав граждан;

- разрабатывает программы сокращения и ликвидации безработицы и обеспечивает реализацию этих программ;

- обеспечивает проведение единой государственной миграционной политики;

- принимает меры по реализации прав граждан на охрану здоровья, по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия;

- содействует решению проблем семьи, материнства, отцовства и детства, принимает меры по реализации молодежной политики;

- взаимодействует с общественными объединениями и религиозными организациями;

- разрабатывает и осуществляет меры к развитию физической культуры, спорта и туризма, а также санаторно-курортной сферы.

В сфере науки, культуры, образования Правительство Российской Федерации:

- разрабатывает и осуществляет меры государственной поддержки развития науки;

- обеспечивает государственную поддержку фундаментальной науки, имеющих общегосударственное значение приоритетных направлений прикладной науки;

- обеспечивает проведение единой государственной политики в области образования, определяет основные направления развития и совершенствования общего и профессионального образования, развивает систему бесплатного образования;

- обеспечивает государственную поддержку культуры и сохранение культурного наследия как общегосударственного значения, так и народов Российской Федерации.

В сфере природопользования и охраны окружающей среды Правительство Российской Федерации:

- обеспечивает проведение единой государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности;

- принимает меры по реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду, по обеспечению экологического благополучия;

- организует деятельность к охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования и развитию минерально-сырьевой базы Российской Федерации;

- координирует деятельность по предотвращению стихийных бедствий, аварий и катастроф, уменьшению их опасности и ликвидации их последствий.

В сфере обеспечения законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью Правительство Российской Федерации:

- участвует в разработке и реализации государственной политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства;

- осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, по охране собственности и общественного порядка, по борьбе с преступностью и другими общественно опасными явлениями;

- разрабатывает и реализует меры по укреплению кадров, развитию и укреплению материально-технической базы правоохранительных органов;

- осуществляет меры по обеспечению деятельности органов судебной власти.

В сфере обеспечению обороны и государственной безопасности Российской Федерации Правительство Российской Федерации:

- осуществляет необходимые меры по обеспечению обороны и государственной безопасности Российской Федерации;
- организует оснащение вооружением и военной техникой, обеспечение материальными средствами, ресурсами и услугами Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований Российской Федерации;
- обеспечивает выполнение государственных целевых программ и планов развития вооружения, а также программ подготовки граждан по военно-учетным специальностям;
- обеспечивает социальные гарантии для военнослужащих и иных лиц, привлекаемых в соответствии с федеральными законами к обороне или обеспечению государственной безопасности Российской Федерации;
- принимает меры по охране Государственной границы Российской Федерации;
- руководит гражданской обороной.

В сфере внешней политики и международных отношений Правительство Российской Федерации:

- осуществляет меры по обеспечению реализации внешней политики Российской Федерации;
- обеспечивает представительство Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях;
- в пределах своих полномочий заключает международные договоры Российской Федерации, обеспечивает выполнение обязательств Российской Федерации по международным договорам, а также наблюдает за выполнением другими участниками указанных договоров их обязательств;
- отстаивает геополитические интересы Российской Федерации, защищает граждан Российской Федерации за пределами ее территории;
- осуществляет регулирование и государственный контроль в сфере внешнеэкономической деятельности, в сфере международного научно-технического и культурного сотрудничества.

Заметим, что в последних трех сферах (обеспечения законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью; обеспечению обороны и государственной безопасности; внешней политики и международных отношений) соответствующие федеральные органы исполнительной власти напрямую подчинены Президенту Российской Федерации, поэтому непосредственно связывать их функционирование с ответственностью федерального Правительства было бы неправильно.

При введении режима военного или чрезвычайного положения особенности деятельности Правительства Российской Федерации определяются федеральными конституционными законами\*(632).

Правительство Российской Федерации решает вопросы с обязательным участием федеральных министров или представителей федеральных министерств, к ведению которых отнесены эти вопросы. При осуществлении своих полномочий федеральные министры подотчетны Правительству Российской Федерации, а по вопросам, отнесенным Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами к полномочиям Президента Российской Федерации, и Президенту Российской Федерации.

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

Представители палат Федерального Собрания, Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации, Центрального банка Российской Федерации, иные лица вправе участвовать в заседаниях Правительства Российской Федерации в соответствии с федеральными конституционными законами и федеральными законами либо в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Руководители органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, избранные руководителями межрегиональных ассоциаций, участвуют в заседаниях Правительства Российской Федерации на постоянной основе\*(633).

Правительство Российской Федерации может рассматривать отдельные вопросы на своих закрытых заседаниях.

Подготовка и проведение заседаний Правительства Российской Федерации осуществляются в соответствии с Регламентом Правительства Российской Федерации.

Материалы заседаний Правительства Российской Федерации и принятые по этим материалам решения относятся к служебной информации, порядок распространения которой устанавливается Регламентом Правительства Российской Федерации, если иное не определено федеральными конституционными законами и федеральными законами.

Правительство Российской Федерации информирует граждан через средства массовой информации о вопросах, рассмотренных на своих заседаниях, и о принятых по этим вопросам решениях\*(634).

Правительство Российской Федерации представляет Государственной Думе федеральный бюджет и отчет о его исполнении. Отчет об исполнении федерального бюджета за прошедший финансовый год представляется Государственной Думе Правительством Российской Федерации одновременно с проектом федерального бюджета на следующий финансовый год.

Члены Правительства Российской Федерации обязаны по приглашению палат Федерального Собрания присутствовать на их заседаниях и отвечать на вопросы членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы в порядке, определенном регламентами палат. В случае невозможности присутствия на заседании палаты Федерального Собрания приглашенный член Правительства заблаговременно уведомляет об этом палату с указанием причины и должностного лица, которое может, по его мнению, прибыть на заседание и ответить на поставленные вопросы.

Член Совета Федерации, депутат Государственной Думы вправе направить запрос Председателю Правительства или его членам. Запрос члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы направляется ими самостоятельно и не требует оглашения на заседании соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации. Должностное лицо, которому направлен запрос, должно дать ответ на него в письменной форме не позднее чем через 30 дней со дня его получения или в иной, согласованный с инициатором запроса срок.

Инициатор запроса имеет право принимать непосредственное участие в рассмотрении поставленных им в запросе вопросов, в том числе, на закрытых заседаниях Правительства. Ответ на запрос должен быть подписан тем должностным лицом, которому направлен запрос, либо лицом, временно исполняющим его обязанности.

Комитеты и комиссии палат Федерального Собрания вправе направлять письменные обращения по вопросам своего ведения членам Правительства Российской Федерации и руководителям федеральных органов исполнительной власти. О результатах рассмотрения письменных обращений комитетов и комиссий палат Федерального Собрания и о принятых мерах члены Правительства Российской Федерации и руководители федеральных органов исполнительной власти сообщают соответствующим комитетам и комиссиям в согласованные с ними сроки.

Аппарат Правительства возглавляет его Руководитель, являющийся по должности Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации или федеральным министром. Положение об Аппарате Правительства Российской Федерации утверждается Правительством Российской Федерации\*(635). При этом, в отличие от отдельных подразделений Администрации Президента, ни сам Аппарат Правительства, ни его подразделения статусом федеральных органов исполнительной власти не обладают.

## Статья 115

Часть 1 ст. 115 определяет, что на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации Правительство Российской Федерации издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение.

Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений, акты, регулирующие оперативные и другие текущие вопросы, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений. Порядок принятия актов Правительства Российской Федерации устанавливается самим Правительством на основе действующего законодательства. Датой

официального опубликования постановления или распоряжения Правительства Российской Федерации считается дата первой публикации его текста в одном из официальных изданий Российской Федерации\*(636). Официальными являются также тексты актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, распространяемые в машиночитаемом виде научно-техническим центром правовой информации "Система". Постановления и распоряжения Правительства подписываются его Председателем.

Постановления Правительства Российской Федерации, 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.

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

Согласно Указу Президента от 23 мая 1996 г. N 763 "О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти"\*(637), акты Правительства, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус федеральных органов исполнительной власти, а также организаций, вступают в силу по истечении семи дней после дня их первого официального опубликования.

Проекты постановлений Правительства и других актов, имеющих нормативный характер, подготавливаемые по поручениям, содержащимся в актах Правительства РФ, по поручениям Председателя Правительства РФ и его заместителей, разрабатываются с участием Минюста России.

Проекты постановлений и распоряжений Правительства и иных актов, требующих решения Правительства, вносятся в Правительство после проведения необходимой экспертизы с приложением пояснительной записки, содержащей необходимые расчеты, обоснования и прогнозы социально-экономических и иных последствий реализации предлагаемых решений. Проекты постановлений и распоряжений Правительства и иных актов, по которым требуется решение Правительства, до их внесения в Правительство подлежат обязательному согласованию с заинтересованными органами государственной власти, а при необходимости - с государственными и другими организациями. Акты Правительства Российской Федерации могут быть обжалованы в суд\*(638). Правительство Российской Федерации вправе принимать обращения, заявления и иные акты, не имеющие правового характера.

Часть 2 ст. 115 устанавливает, что постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации обязательны к исполнению в Российской Федерации.

Данное конституционное установление - прямое следствие того, что Правительство, во-первых, является конституционным субъектом исполнительной власти Российской Федерации, а во-вторых, это предопределено единством системы исполнительной власти в Российской Федерации в рамках ее исключительного ведения, а также совместного ведения Федерации и ее субъектов. Соответственно этому Правительство обеспечивает контроль и организацию исполнения нормативных правовых актов, а также следит за тем, чтобы акты субъектов Федерации не вступали в противоречие с актами самого Правительства, принятыми в рамках его компетенции. Правительство исполняет данные функции и в отношении актов Президента Российской Федерации, направленных на руководство подчиненными ему федеральными органами исполнительной власти в порядке координации их деятельности.

Специально следует заметить, что требование Конституции в силу ее статуса распространяются на предметы ведения и полномочия субъектов Федерации, подпадающие под ст. 73 Конституции Российской Федерации. Исходя из текста Конституции, следует понимать это так, что в любом случае акты Правительства должны быть исполнены, а оспариваться они могут лишь после того, как будут исполнены.

Часть 3 ст. 115 определяет возможность отмены постановлений и распоряжений Правительства Президентом Российской Федерации в случае их противоречия Конституции

Российской Федерации. Вопрос об оспаривании подобных решений Президента в Конституции не решен и в современной практике еще не встречался. Хотя по общему правилу конечной правовой инстанцией в Российской Федерации является суд. Пока же на деле Президент осуществляет контроль над актами Правительства директивно, без каких-либо ограничений или наличия сдержек и противовесов. Фактически он выступает в данном случае как руководитель Правительства Российской Федерации.

#### Статья 116

Комментируемая статья устанавливает, что перед вновь избранным Президентом Российской Федерации Правительство слагает свои полномочия. По смыслу данной статьи ясно, что сложение полномочий должно происходить и в случае, если Президент избран на второй срок или состав Правительства при новом Президенте заранее будет объявлен неизменным. В целом срок полномочий Правительства не определен. Но уже в силу того, что Правительство должно слагать полномочия перед вновь избранным Президентом, этот срок не может превышать четырех лет. Решение о сложении полномочий оформляется распоряжением Правительства в день вступления в должность нового Президента Российской Федерации.

В целом конструкция данной статьи Конституции была бы вполне ясна, если бы не то обстоятельство, что юридически термин "сложение полномочий" детально не определен. Например, не ясно, означает ли это увольнение членов Правительства? Прекращается ли при этом его существование? Непонятна и дальнейшая судьба членов Правительства, которые, как и другие граждане, не состоящие на государственной службе, до факта сложения полномочий находились с государством в трудовых отношениях.

Внешне красивая и интуитивно понятная формула "сложение полномочий" должна поэтому получить более ясное юридическое содержание. Кстати говоря, все эти вопросы относятся к порядку деятельности Правительства и должны были бы быть урегулированы предусмотренным Конституцией федеральным конституционным законом о порядке деятельности Правительства. Однако в действующем Федеральном конституционном законе "О Правительстве" все эти вопросы остались без ответа. Законодатель предпочел лишь воспроизвести исходные формулировки самой Конституции, не дав им адекватной конкретизации.

#### Статья 117

Комментируемая статья посвящена в совокупности решению двух основных вопросов - отставке и объявлению недоверия Правительству со стороны Государственной Думы Федерального Собрания.

Часть 1 ст. 117 устанавливает право Правительства Российской Федерации подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом. Тем самым определен способ разрешения наиболее острой коллизии, которая может возникнуть в их взаимоотношениях. Решение о том, чтобы подать в отставку, принимается Правительством на его специальном заседании и оформляется соответствующим Постановлением. Характерно, что Президент Российской Федерации может принять или отклонить отставку Правительства. Само Правительство как целостный орган решить свою судьбу вопреки воле Президента не может. Однако в этом случае в отставку потенциально способны подавать члены Правительства начиная с его Председателя.

Часть 2 ст. 117 посвящена решению вопроса об отставке Правительства по инициативе Президента, который может решить этот вопрос самостоятельно. При этом Конституция не предусматривает мотивировок, по которым Президент вправе принять такое решение. Отставка Правительства является, по сути, его безоговорочным правом, повлиять на которое никто не в состоянии. На судьбу Правительства может повлиять и Государственная Дума Федерального Собрания.

Часть 3 ст. 117 предоставляет Государственной Думе возможность выразить недоверие Правительству Российской Федерации. Соответствующее решение принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Однако и в этом случае решение об отставке Правительства принимает Президент, который может согласиться с мнением депутатов, а может оставить его без ожидаемой ими реакции. В свою очередь, в течение трех месяцев после первого выражения недоверия Правительству Государственная Дума может выразить недоверие

повторно. В этом случае Президент уже не может оставить без внимания позицию депутатов: он либо объявляет об отставке Правительства, либо распускает Государственную Думу.

Часть 4 ст. 117. В качестве лица, организующего работу Правительства, вопрос о доверии ему может поставить перед Государственной Думой и единолично Председатель Правительства Российской Федерации. В этом случае при отказе в доверии Президент в течение семи дней принимает решение об отставке Правительства или о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов в палату.

Часть 5 ст. 117 замыкает цепь разрешения противоречий между Президентом, Правительством и Государственной Думой Федерального Собрания указанием на то, что при отрицательном исходе разрешения противоречий в системе сдержек и противовесов, связанных с определением дееспособности Правительства, оно продолжает действовать до формирования нового Правительства Российской Федерации. Тем самым заранее исключается возможность какого-либо ослабления исполнительной власти и возникновения в связи с этим политических конфликтов. Исполнительная власть как стеновой хребет государственности должна работать непрерывно и с максимальной отдачей, что специально зафиксировано Конституцией.

## Глава 7. Судебная власть

Проблема рационального устройства судебной системы и ее органов существует столько же времени, сколько существует государство как форма организации общества. Проблемы судебной системы сродни проблемам государственного устройства.

Основополагающий принцип правового демократического государства заключается в том, что его органы, должностные лица и граждане обязаны соблюдать нормы права, соотносить свои решения и действия с правом. В реальной жизни столкновение разных интересов и оценок действующих норм законодательства неизбежно порождает правовые конфликты. Задачу по их предотвращению и разрешению, обеспечению законности и правопорядка выполняет суд, используя особое положение в системе органов государственной власти и специфические средства воздействия, ему присущие\*(639).

Государственная власть в современном ее понимании едина, и все ее ветви, с учетом специфики их функций, выполняют свои задачи, обеспечивающие решение общих проблем государства\*(640).

Судебная власть, охраняя права и свободы человека, защищая законные интересы государства, становится, по существу, участником осуществления всех функций государства. Ее роль в условиях динамично развивающегося российского общества, функционирования рыночного хозяйства, безусловно, возрастает. И это важно, поскольку в демократически организованном обществе разрешение возникающих конфликтов должно происходить без произвола и насилия, на основе известных всем правовых установлений, что должно в идеале обеспечиваться судебной властью.

Таким образом, судебная власть представляет собой самостоятельную ветвь государственной власти Российской Федерации, осуществляемой независимым судом в сотрудничестве с другими институтами государства и общества.

### Статья 118

1. Комментируемое положение вытекает из принципа разделения властей, закрепленного в ст. 10 Конституции РФ. Термин "правосудие" определяется в русском языке как "деятельность правовых, судебных органов"\*(641), т.е. в прямом смысле как суждение (в нашем случае - суда) о правах, обязанностях и ответственности кого-либо на основе применения закона, в конечном итоге как способ реализации судебной власти.

Правосудие - это деятельность независимого суда, основанная на соблюдении демократических принципов судопроизводства в рамках установленного законом процессуального порядка и применения на этой основе в необходимых случаях мер государственного воздействия\*(642).



Существует мнение, что судебная власть и правосудие выражают одно и то же понятие. Так, например, утверждается, что судебная власть - это система органов, осуществляющих данную власть, а правосудие, понимаемое как форма разрешения споров о нарушениях норм права, выступает содержанием судебной власти\*(643). Следует согласиться с В.В. Черниковым в том, что данная позиция нуждается в уточнении\*(644). Дело в том, что судебная власть как разновидность власти государственной есть прежде всего соответствующая деятельность государства, а государственные органы - лишь один, хотя и важнейший, элемент механизма государственной власти\*(645). В то же время правосудие, выражая сущностную характеристику судебной власти, ее не исчерпывает. Судебная власть распространяется и на другие области жизнедеятельности общества, не связанные с разрешением социально-правовых конфликтов.

Суд является единственным легитимным органом, осуществляющим судебную власть в стране. Создание "параллельных", или "дополняющих" судебную систему России инстанций будет считаться (с учетом весьма категоричной формулировки комментируемой нормы) неконституционным.

Именно правосудие обеспечивает выполнение правовой социальной функции судебной власти как эффективного средства правовой защиты. Это согласуется с тем, что права и свободы человека обеспечиваются правосудием и каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод (ст. 18, 46 Конституции РФ). Соответственно названным целям правосудия в ст. 6 Конвенции о защите прав и основных свобод предусмотрено, что каждый имеет право при определении его прав и обязанностей на справедливое разбирательство дела независимым, беспристрастным и созданным на основании закона судом.

Указанные конституционные и международно-правовые предписания не допускают возложения правосудия на какие-либо другие органы, кроме судов, которым как органам судебной власти принадлежит, таким образом, монополия на его осуществление\*(646). Не отождествляя понятие "суд" с органом судебной власти, подчеркнем, что судебная власть - это государственная функция, а не сам орган или должностное лицо, ее осуществляющие. Особенности функций, выполняемых судом, определяют и подходы к формированию состава суда и обеспечению его деятельности\*(647).

Помимо Конституции РФ, деятельность российских судов регулируют следующие нормативные правовые акты:

Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. N 1-ФКЗ "О судебной системе Российской Федерации"\*(648);

Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. N 1-ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации";

Федеральный конституционный закон от 28 апреля 1995 г. N 1-ФКЗ "Об арбитражных судах в Российской Федерации";

Закон РФ от 26 июня 1992 г. N 3132-1 "О статусе судей в Российской Федерации"\*(649);

Федеральный закон от 10 февраля 1999 г. N 30-ФЗ "О финансировании судов Российской Федерации";

Федеральный закон от 14 марта 2002 г. N 30-ФЗ "Об органах судейского сообщества в Российской Федерации" и др.

Характерными свойствами судебной власти являются самостоятельность, подзаконность, исключительность и полнота.

В силу принципа самостоятельности (судебная власть осуществляется только судом) суд не делит свои функции с иными государственными органами, являясь автономной и независимой ветвью государственной власти\*(650). Характеризуя самостоятельность судебной власти, принято выделять внешние и внутренние влияния на деятельность суда.

Подзаконность судебной власти находит свое выражение, во-первых, в том, что суды (судьи) действуют в точном соответствии с законом, подчиняясь только Конституции и действующим законам, и, во-вторых, они не вправе в своей деятельности отступать от требований закона по мотивам так называемой целесообразности, с учетом особых обстоятельств рассматриваемого дела.

Исключительность судебной власти заключается в том, что, во-первых, никакой другой орган (должностное лицо) не вправе осуществлять функцию правосудия и использовать

принудительные полномочия суда. И, во-вторых, не допускается возможность вторичного рассмотрения и разрешения дела кем бы то ни было после вступления в силу судебного акта и применения использованных судом мер принуждения до тех пор, пока ранее принятое решение не отменено судом в установленном порядке.

Полнота судебной власти - это безусловное и обязательное исполнение всех судебных актов на территории России государственными органами и должностными лицами, т.е. применение мер государственного принуждения и иных способов воздействия, определенных судом в соответствии с представленными ему полномочиями\*(651).

Не следует путать понятия "осуществление правосудия" и "участие в осуществлении правосудия"; последнее применимо к присяжным заседателям, которые лишь способствуют (сопутствуют и помогают) судам в осуществлении их деятельности, но сами правосудие не вершат.

Конституционные основы правосудия имеют непосредственное отношение к проблеме его эффективности. Это связано с тем, что в конституционных целях судопроизводства находят отражение основные и объективно существующие потребности и интересы общества в равной для всех и оптимальной процедуре рассмотрения и разрешения судебных дел.

2. Судебная власть в России осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Перечисление в Основном законе используемых видов судопроизводства (а также их дублирование в ч. 3 ст. 1 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации") особо подчеркивает, что деятельность судов, в отличие от всех других органов государственной власти, строго регламентирована установленными законом процессуальными правилами, определяющими, как должно совершаться каждое действие суда при рассмотрении и разрешении дел. Различия в формах судопроизводства обусловлены характером рассматриваемых дел и назначением соответствующего суда.

Конституционное судопроизводство охватывает рассмотрение дел о соответствии Конституции РФ федерального и регионального законодательства, разрешение споров между органами власти, проверку жалоб граждан о нарушении конституционных прав и толкование Конституции РФ. Процедура конституционного судопроизводства определяется как самой Конституцией РФ (ст. 125), так и Федеральным конституционным законом "О Конституционном Суде Российской Федерации". Конституционное судопроизводство осуществляют также конституционные (уставные) суды субъектов РФ.

Порядок гражданского судопроизводства определяется Гражданским процессуальным кодексом РФ, принятым 15 ноября 2002 г. и введенным в действие с 1 февраля 2003 г.; порядок гражданского судопроизводства у мирового судьи регулируется также Федеральным законом "О мировых судьях в Российской Федерации". Гражданское судопроизводство ведется в соответствии с федеральными законами, действующими во время рассмотрения и разрешения гражданского дела, совершения отдельных процессуальных действий или исполнения судебных постановлений. В случае отсутствия нормы процессуального права, регулирующей отношения, возникшие в ходе гражданского судопроизводства, федеральные суды общей юрисдикции и мировые судьи применяют норму, регулирующую сходные отношения (аналогия закона), а при отсутствии такой нормы действуют исходя из принципов осуществления правосудия в Российской Федерации (аналогия права)\*(652).

Административное судопроизводство связано с решениями суда по проступкам, посягающим на государственный или общественный порядок, собственность, права и свободы граждан, если такого рода умышленные или неосторожные действия предусмотрены законом об административной ответственности и по своему характеру не влекут за собой уголовного наказания.

Уголовное судопроизводство - это рассмотрение дел о готовящихся или совершенных преступлениях, под которыми понимаются общественно опасные деяния, запрещенные Уголовным кодексом под угрозой уголовного наказания.

Первым актом, нормативно закрепившим положение о судебной власти, был Закон РСФСР от 12 июля 1991 г. "О Конституционном Суде РСФСР", который определялся как высший судебный орган конституционного контроля, осуществляющий судебную власть в форме конституционного судопроизводства. 26 июня 1992 г. был принят Закон РФ "О статусе судей в Российской Федерации", законодательно закрепивший важнейшее положение о том, что судебная власть принадлежит только судам в лице судей и привлекаемых к осуществлению правосудия

представителей народа (ч. 1 ст. 1). Кроме того, в ч. 2 ст. 1 этого Закона было указано: "Судебная власть самостоятельна и действует независимо от законодательной и исполнительной власти". Тем самым указанный Закон определил статус судебной власти, который был подтвержден и развит в конституционных нормах комментируемой главы.

Гражданское, административное и уголовное судопроизводство осуществляется судами общей юрисдикции, в том числе специализированными военными судами, а также мировыми судьями, рассматривающими соответственно гражданские, уголовные и административные дела. Однако все эти суды осуществляют судопроизводство в гражданском процессуальном, уголовно-процессуальном и административно-процессуальном порядке, который устанавливается в зависимости от вида дел, а не судов и закрепляется соответственно в Гражданском процессуальном, Уголовно-процессуальном кодексах и Кодексе РФ об административных правонарушениях. Следовательно, все суды общей юрисдикции пользуются одними и теми же кодифицированными правилами.

3. Российская судебная система представляет собой установленную Конституцией РФ и принятым на ее основе федеральным конституционным законом совокупность судов разных уровней, организованных и действующих в соответствии с их компетенцией, с учетом федеративного и административно-территориального деления страны. Конституционные положения, устанавливая роль и место высших судебных органов страны (Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ), тем самым определяют основные параметры судебной системы.

Судебная система России складывается из следующих элементов:

1) Конституционный Суд РФ - судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства;

2) Федеральные суды общей юрисдикции: Верховный Суд РФ;

верховные суды республик, краевые и областные суды, суды городов федерального назначения, суды автономной области и автономных округов. Данные суды являются непосредственно вышестоящей инстанцией по отношению к районным судам соответствующих субъектов Федерации;

районные суды, являющиеся непосредственно вышестоящими инстанциями по отношению к мировым судьям, действующим на территории соответствующего судебного района;

военные суды создаются по территориальному принципу по месту дислокации войск и флотов и осуществляют судебную власть в войсках, органах и формированиях, где предусмотрена военная служба;

специализированные суды по рассмотрению гражданских и административных дел, учреждаемые путем внесения изменений и дополнений в Закон РФ "О судебной системе Российской Федерации";

3) Федеральные арбитражные суды:

Высший Арбитражный Суд РФ - высший судебный орган по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами, который является непосредственно вышестоящей инстанцией по отношению к федеральным арбитражным судам округов и арбитражным судам субъектов РФ;

федеральные арбитражные суды округов действуют на территориях соответствующих судебных округов\*(653);

арбитражные суды субъектов РФ образуются в каждом субъекте Федерации и являются основным звеном системы арбитражных судов.

4) Суды субъекта Российской Федерации:

конституционный (уставный) суд субъекта РФ, который может создаваться субъектом РФ для рассмотрения соответствия законов субъекта РФ, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления субъекта РФ, конституции (устава) субъекта РФ, а также толкования конституции (устава) субъекта РФ. Решения конституционного (уставного) суда субъекта РФ, принятое в пределах его полномочий, не может быть пересмотрено иным судом;

мировые судьи рассматривают гражданские, административные и уголовные дела в качестве суда первой инстанции.

## Статья 119

Состав судейского корпуса формируется с соблюдением особых правил и процедур, обеспечивающих беспристрастный отбор кандидатов, способных профессионально, грамотно и справедливо рассматривать и разрешать дела. Указанные требования к лицам, назначаемым на судейские должности, впервые получили закрепление на конституционном уровне, хотя существовавшее до принятия Конституции РФ законодательство содержало подобные требования. Согласно ст. 4 Закона РФ от 26 июня 1992 г. N 3132-1 "О статусе судей в Российской Федерации" (с посл. изм. и доп.), судьей может быть гражданин Российской Федерации, достигший 25 лет, имеющий высшее юридическое образование, стаж работы по юридической профессии не менее пяти лет, не совершивший порочащих его поступков, сдавший квалификационный экзамен и получивший рекомендацию квалификационной коллегии судей.

Требования, предъявляемые к судьям, запрещают их участие в коммерческой деятельности, состояние в политических партиях и общественных движениях, не допускают совмещения судейских функций с депутатскими полномочиями. Исходя из Закона РФ "О статусе судей в Российской Федерации", Федерального закона от 17 декабря 1998 г. N 188-ФЗ "О мировых судьях в Российской Федерации", судьей может быть только гражданин Российской Федерации.

Конечно, конституционное требование достижения 25-летнего возраста относится к кандидатам, впервые выдвигающимся на должность судьи районного (городского) суда. Для судей же всех вышестоящих судов требования к возрасту повышаются. Судьей вышестоящего суда может быть гражданин России, достигший 30 лет, а судьей Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ - достигший 35 лет и имеющий стаж работы по юридической профессии не менее 10 лет.

Особые требования, в том числе возрастные, предъявляются к кандидатам в судьи Конституционного Суда РФ. Судьей этого Суда может быть гражданин России, достигший к времени назначения судьей возраста не менее 40 лет, имеющий безупречную репутацию, высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее 15 лет, обладающий признанной высокой квалификацией в области права.

Итак, комментируемая статья устанавливает четыре основных требования, предъявляемых к кандидатам на должность судьи:

гражданство Российской Федерации,

25-летний минимальный возраст,

наличие высшего юридического образования,

стаж работы по юридической профессии не менее пяти лет.

Гражданство - это первичный элемент конституционно-правового статуса личности<sup>(654)</sup>, определяющего ее взаимоотношения с государством (см. комментарий к ст. 6 Конституции РФ).

Гражданство Российской Федерации - устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей<sup>(655)</sup>.

Должность судьи предполагает и умение, навыки, большой запас юридических знаний и жизненного опыта для оценки и квалификации поступков других людей. Оптимальным возрастом, с которого гражданин Российской Федерации может претендовать на должность судьи, Конституция РФ определила 25-летие.

На практике большинство кандидатов в судьи оказываются старше 25 лет. Эти лица приобретают не только опыт работы по профессии, но и определенный жизненный опыт. Следует отметить, что указанное в ст. 119 требование к минимальному возрасту судьи соответствует международной практике. Даже в тех странах, где отсутствуют специальные возрастные требования (например, в Великобритании), для лиц, впервые претендующих на должность судьи, установлены такие обязательные условия, как обучение в школах при адвокатских корпорациях (Великобритания, США) или на специальных государственных курсах (Франция), стажировка в течение двух-четырёх лет, длительная (не менее пяти лет) адвокатская практика и иные условия, после соблюдения которых судебных должностей достигают лица старше 25-летнего возраста.

Высшее юридическое образование должны иметь судьи всех звеньев. Для реализации принципа несменяемости судей это требование является одной из гарантий достаточной теоретической подготовки будущего судьи, подкрепленной его практическим опытом. Не случайно Закон РФ "О статусе судей Российской Федерации" (ст. 5) предусматривает, что кандидаты на должность судьи отбираются на конкурсной основе, где основным критерием является сдача квалификационного экзамена.

В соответствии со ст. 6 Федерального закона от 22 августа 1996 г. N 125-ФЗ "О высшем и послевузовском профессиональном образовании" предусмотрено три ступени высшего профессионального образования: бакалавр, дипломированный специалист, магистр.

Причем п. 4 этого Закона установлено, что срок освоения образовательной программы для получения степени "бакалавр" составляет не менее четырех лет. В связи с этим возникает вопрос: достаточно ли степени бакалавра для назначения на должность судьи?

В стаж работы по юридической профессии включается время работы на требующих юридического образования:

1) 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 России до принятия действующей Конституции;

2) муниципальных должностях, в том числе в органах местного самоуправления;

3) должностях в органах Судебного Департамента при Верховном Суде РФ, в юридических службах организаций независимо от организационно-правовых форм собственности, в 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.

Следует особо отметить, что Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами не установлено, что стаж работы по юридической профессии определяется с момента получения высшего юридического образования. Инструкция "О порядке определения стажа по юридической профессии для кандидатов на должности судей федеральных судов", утвержденная Верховным Судом РФ и Высшим Арбитражным Судом РФ и зарегистрированная Министерством юстиции РФ 27 декабря 1996 г. N 10 (35)-5, действует постольку, поскольку не противоречит федеральным конституционным и федеральным законам. В соответствии с этой Инструкцией в стаж, необходимый для назначения судьей, включается любая работа на должностях, требующих юридического образования.

Пятилетний стаж работы по юридической профессии - это необходимый минимум, который должны иметь судьи всех судов России, за исключением кандидатов на должность судей Верховного Суда РФ или Высшего Арбитражного Суда РФ.

Под дополнительными требованиями к судьям судов Российской Федерации следует понимать прежде всего требования, которые уже применяются действующим законодательством. К ним относятся в первую очередь требования к кандидатам, предусмотренные ст. 4, 5 Закона РФ "О статусе судей Российской Федерации".

Соблюдение моральных правил должно стать основой дополнительных требований. Согласно "Основным принципам независимости судебных органов", принятым VII Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (Милан, 1985 г.), лица, отобранные на судебные должности, должны иметь высокие моральные качества и способности.

В Конституции России не говорится о моральных критериях при отборе судей, а в Законе РФ "О статусе судей Российской Федерации" основным критерием является проверка факта, допустил ли кандидат порочащий его поступок. Между тем человек, не совершивший никакого порочащего поступка, может по своему характеру или нравственным устоям не подходить к исполнению обязанностей судьи. Так, излишняя раздражительность, нетерпимость, неумение спокойно выслушивать стороны и свидетелей могут помешать объективной оценке фактов дела.

1. Для российской действительности утверждение принципа независимости судей и подчинения их только Конституции РФ и федеральным законам - явление относительно новое и, к сожалению, до сих пор не реализовавшееся полностью на практике.

В требовании подчинения судей прежде всего Основному закону страны заложен глубокий смысл. Конституция имеет высшую юридическую силу, прямое действие, все законы, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции. Помимо Конституции и федеральных законов издаются и иные нормативные акты: указы Президента РФ, постановления Правительства РФ. Субъектам РФ предоставлено право иметь свое законодательство. Суды руководствуются этими актами при условии непротиворечия их Конституции РФ и федеральным законам.

Только независимый и самостоятельный суд может в условиях современной государственности быть действенным и значимым противовесом другим властям. Современное развитие многих государств мира показало, что без сильной, эффективной и самостоятельной судебной составляющей государственная власть зачастую узурпируется сильным правителем (возможно, коллегиальным правительством), перестает "видеть и слышать" реальные потребности человека, становится на путь саморазрушения\*(656).

Очевидно, что, выступая в роли арбитра между государством и гражданами (физическими и юридическими лицами), суд не может не испытывать давления (по крайней мере, попыток давления) со стороны органов государственной власти, организаций, учреждений и самих граждан, обладающих достаточными для осуществления такого давления средствами. Все это ставит в повестку дня необходимость конституирования особых правил, обеспечивающих независимость суда, ограждения от посторонних влияний не только извне, но и со стороны вышестоящих руководителей судов.

По мировым стандартам суды (судьи) должны олицетворять справедливость. Именно для этого создавались Основные принципы независимости судебных органов, одобренные резолюциями 40/32 и 40/146 Генеральной Ассамблеи ООН от 29 ноября 1985 г. и от 13 декабря 1985 г.\*(657) Пункт 7 Основных принципов независимости судебных органов гласит: "Каждое государство-член обязано предоставить соответствующие средства, позволяющие судебным органам надлежащим образом выполнять свои функции".

Сегодня суд в России - самостоятельный орган в государственно-правовом и организационном смысле этого слова, он не входит в качестве элемента ни в какой другой орган государства, общественного объединения или в какую-либо систему других органов.

Закрепление рассматриваемого принципа в Основном законе и в правовой системе страны продиктовано не только необходимостью подчеркнуть значимость судов в качестве самостоятельных органов государственной власти, но и практической потребностью так организовать функционирование и взаимоотношение властей, чтобы они могли эффективно взаимодействовать в системе сдержек и противовесов.

Принцип независимости судебной власти наиболее ярко выражается в осуществлении процессуальной деятельности судов. Суд обладает правом и одновременно обязанностью независимо от позиции законодателя (или при ее отсутствии) самостоятельно выбрать процедуру рассмотрения спора (например, по аналогии закона или права при пробеле закона) для конкретного случая и разрешить дело. Отказ в рассмотрении дела в связи с отсутствием закона, регулирующего конкретные правоотношения, недопустим\*(658).

Независимость судьи, таким образом, означает независимость самого суда, рассматривающего и выносящего решение по конкретному делу.

Согласно ст. 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.

2. Для того чтобы судебная власть была самостоятельной и независимой от законодательной и исполнительной, она должна быть наделена реальными полномочиями и механизмами контроля над законностью деятельности органов законодательной и исполнительной власти, над соответствием принимаемых ими решений Конституции РФ.

Формы судебного контроля различны. Часть 2 комментируемой статьи на самом высоком, конституционном, уровне предусматривает одну из них. 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 над содержанием подзаконных актов. Подзаконные нормативные акты (приказы, распоряжения, инструкции) принимаются на основе и во исполнение конкретных законов и должны им соответствовать.

Конституционной обязанностью суда при рассмотрении гражданского или уголовного дела является проверка соответствия закону актов, принятых государственным или иным органом. В данном случае предусмотрена форма конкретного судебного контроля над содержанием подзаконного акта при рассмотрении конкретного дела, и это является неотъемлемой чертой правосудия.

Конституционный Суд РФ осуществляет высшую форму судебного контроля. Предметом его деятельности является проверка соответствия Конституции федеральных законов, нормативных актов высших органов государственной власти и управления России и субъектов РФ. Таким образом, создается гарантия соблюдения законности. Это тем более важно, что с расширением прав республик в составе Российской Федерации - ее субъектов и приравненных к ним краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов, они получили право иметь свое законодательство. Проверка соответствия Конституции принимаемых ими законов означает судебный контроль в форме конституционного надзора.

## Статья 121

1. Принцип разделения властей обеспечивает самостоятельность и независимость судебной власти, взятой в целом как совокупности органов, отправляющих правосудие. Но он не гарантирует независимости каждого отдельного судьи, который может опасаться, что, если его деятельность не понравится кому-либо (органам государственной власти), он может лишиться своего места. "Пока такое опасение возможно, в беспристрастии судей нельзя быть уверенным. Чтобы устранить это, есть одно средство: несменяемость судей. Она состоит в том, что судья не может быть без собственного желания или судебного приговора, ни удален от занимаемой им должности, ни перемещен на низшую или равную должность, ни оставлен за штатом без содержания."\*(659)

Установленный данной нормой принцип несменяемости судей, во-первых, является одним из основополагающих демократических начал организации и деятельности суда; во-вторых, служит гарантией подлинной независимости и стабильности в работе судей, полномочия которых не ограничены определенным сроком.

Несменяемость судей - одна из гарантий их независимости от исполнительной и законодательной власти. Принцип несменяемости распространяется на лиц, наделенных в конституционном порядке полномочиями осуществлять правосудие и исполняющих свои обязанности на профессиональной основе.

Федеральным законодательством предусмотрены положения о несменяемости судей (ч. 1 ст. 15 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации", ст. 12 Закона РФ "О статусе судей в Российской Федерации"). При этом, согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, выраженной в Определении от 15 февраля 2005 г. N 1-О, распространение на действующих судей нормы, устанавливающей предельный возраст пребывания в должности судьи, меньший по сравнению с установленным законом, на основании которого они были избраны, является нарушением конституционного принципа несменяемости судей (абз. 5 п. 3.1 мотивировочной части).

Федеральный конституционный закон "О судебной системе Российской Федерации" устанавливает, что в Российской Федерации не могут издаваться законы и иные нормативные правовые акты, отменяющие или умаляющие самостоятельность судов, независимость судей (ч. 4

ст. 5). Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, сформулированной в Постановлении от 19 февраля 2002 г. N 5-П, признание за законодателем права изменять статус, которым действуют судьи уже обладают, несовместимо с самостоятельностью и независимостью судебной власти.

Согласно абз. 2 п. 1 ст. 11 Закона РФ "О статусе судей в Российской Федерации" (в ред. Федерального закона от 15 декабря 2001 г. N 169-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации"), предельный возраст пребывания в должности судьи - 65 лет. Положениями п. 1 и 4 ст. 11 Закона РФ "О статусе судей в Российской Федерации" (в ред. Федерального закона от 5 апреля 2005 г. N 33-ФЗ "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации", Федеральный закон "О мировых судьях в Российской Федерации", Федеральный закон "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации" и Федеральный закон "Об органах судейского сообщества в Российской Федерации") был установлен предельный возраст пребывания в должности судьи для всех судей, в том числе для судей конституционных (уставных) судов субъектов РФ, - 70 лет.

2. В части 2 комментируемой статьи говорится о том, что полномочия судьи могут быть прекращены или приостановлены не иначе как в порядке и по основаниям, установленным федеральным законом. Несменяемость судьи, гарантируемая Конституцией РФ, означает, что любое изменение должностного положения судьи может иметь место только с согласия судьи. Вместе с тем внутри суда судья без его согласия может быть перемещен без изменения должностного положения в состав других коллегий и структурных подразделений суда, может быть изменена его специализация по категориям дел и т.д.

Полномочия судьи могут быть прекращены или приостановлены только по решению соответствующей квалификационной коллегии судей. Если судья был назначен (избран) на определенный срок или до достижения им определенного возраста, его полномочия считаются прекращенными по истечении этого срока или достижении им этого возраста (ст. 15 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации"). Исчерпывающий перечень оснований для приостановления или прекращения полномочий судей общих и арбитражных судов дан в Законе РФ "О статусе судей в Российской Федерации" (ст. 13 и 14).

Приостановление полномочий судьи означает временное лишение его властных функций, связанных с занимаемой должностью, а также возможности выполнять иные действия, вытекающие из должностного положения. В период приостановления полномочий у судьи сохраняются права и обязанности, вытекающие из трудового законодательства, а также, за исключением случаев, когда судья привлекается к уголовной ответственности и к нему в качестве меры пресечения применено заключение под стражу, ему начисляется и выплачивается заработная плата в полном объеме, сохраняется уровень материального обеспечения\*(660).

Судья, полномочия которого приостановлены в соответствии с одним из двух последних пунктов или которому отказано в приостановлении полномочий, может обжаловать это решение в Высшую квалификационную коллегию в течение 10 дней со дня получения копии решения. Решение Высшей квалификационной коллегии судей может быть обжаловано в Верховный Суд РФ в тот же срок.

Прекращение полномочий судьи означает полное прекращение трудовых отношений с судом, в котором он работал. Закон РФ "О статусе судей в Российской Федерации" предусматривает два вида прекращения полномочий: дающее право на отставку и сохранение в составе судейского сообщества и лишаящее этих прав. Право на отставку судья получает в случае:

- 1) если им подано письменное заявление об отставке;
- 2) неспособности по состоянию здоровья или по иным уважительным причинам в течение длительного времени исполнять обязанности судьи. Квалификационная коллегия судей может прекратить полномочия судьи по этим основаниям, однако она не вправе принять такое решение, если судья вернулся к исполнению своих обязанностей;
- 3) истечения срока полномочий судьи;
- 4) увольнения судьи военного суда с военной службы по достижении предельного возраста пребывания на военной службе;
- 5) вступления в законную силу решения суда об ограничении дееспособности судьи либо о признании его недееспособным;



6) отказа судьи от перевода в другой суд в связи с упразднением или реорганизацией суда.

Право на отставку служит одной из гарантий независимости судьи, она может быть прекращена только в предусмотренных федеральным законом случаях. Основаниями для прекращения полномочий судьи является также:

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

2) прекращение гражданства Российской Федерации;

3) занятие деятельностью, несовместимой с должностью судьи;

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

5) совершение поступка, позорящего честь и достоинство судьи или умаляющего авторитет судебной власти;

6) смерть судьи или вступление в законную силу решения суда об объявлении его умершим\*(661).

В случае отмены решения квалификационной коллегии судей о прекращении полномочий судьи или отмены состоявшегося о нем обвинительного приговора суда либо судебного решения о применении к нему принудительных мер медицинского характера судья подлежит восстановлению в прежней должности с выплатой причитающейся ему заработной платы. Таким образом, другие ветви государственной власти не могут влиять на приостановление или прекращение полномочий судей, что обеспечивает объективность и беспристрастность суда.

Большинство судей выполняют свой служебный долг безупречно. Вместе с тем тревогу вызывают участвовавшие суждения председателей судов о том, что отдельные судьи подрывают авторитет судов своим поведением, весьма своеобразно истолковывают свою независимость\*(662). Закон предъявляет к судьям ряд требований, перечень которых устанавливается в ст. 3 Закона РФ "О статусе судей в Российской Федерации".

Правовые гарантии деятельности судей арбитражных судов содержатся и в иных нормативных актах РФ. Например, Федеральный закон от 22 марта 1995 г. N 45-ФЗ "О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов" указывает, что среди лиц, подлежащих государственной защите, находятся и судьи арбитражных судов, и предусматривает различные меры и способы этой защиты (ст. 2, 5 и 20).

## Статья 122

1. Судьями в соответствии с законом являются лица, наделенные в конституционном порядке полномочиями осуществлять правосудие и исполняющие свои обязанности на профессиональной основе. Судьи независимы и подчиняются только Конституции РФ и закону. В своей деятельности по осуществлению правосудия они никому не подчинены\*(663).

В соответствии с положениями ст. 12 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации" и п. 1 ст. 2 Закона РФ "О статусе судей в Российской Федерации" все судьи в Российской Федерации обладают единым статусом и различаются между собой только полномочиями и компетенцией; особенности правового положения отдельных категорий судей определяются федеральными законами, а в случаях, ими предусмотренных, также и законами субъектов РФ.

Положениями ст. 12 Закона РФ "О статусе судей в Российской Федерации" установлено, что судья несменяем; он не подлежит переводу на другую должность или в другой суд без его согласия, и его полномочия могут быть прекращены или приостановлены не иначе как по основаниям и в порядке, установленном данным Законом.

Лицо, наделенное полномочиями судьи с нарушением требований, установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами, не может осуществлять правосудие. Состав суда, в котором заседает такое лицо, является незаконным, а вынесенные им судебные постановления подлежат отмене\*(664).

Единство статуса судей обусловлено тем, что каждый судья - полноправный носитель государственной власти и при исполнении обязанностей судьи принимает решения

самостоятельно, подчиняясь только Конституции РФ и федеральным законам. Содержание этого единства выражается в общих принципах назначения судей на должности, едином порядке прекращения полномочий судей, в их несменяемости и неприкосновенности, в общих принципах реализации права на отставку судей, а также в том, что эти права судьи защищаются федеральным законом в равной мере, независимо от должности\*(665). Однако есть и целый ряд существенных различий в правовом положении судей в зависимости от объема полномочий и компетенции\*(666).

2. Неприкосновенность судьи как гарантия независимого правосудия не означает его безнаказанности. Судью можно преследовать за поступки, несовместимые с авторитетом судейской должности, с законом. Но вина судьи подлежит доказыванию в особом порядке. Неприкосновенность судьи означает только одно - судья в случае нарушения законодательства должен преследоваться по особой процедуре, не так, как обычный гражданин. В противном случае любой орган, недовольный решением судьи, может придаться к нему и инициировать уголовное дело.

Институт неприкосновенности судей решает эту задачу.

Согласно Информационному письму Высшего Арбитражного Суда РФ от 23 декабря 1999 г. "О состоянии законодательства об ответственности судей"\*(667), вопросы ответственности судей решаются с учетом того, что Конституцией РФ и российским законодательством судьи наделены особым статусом. Так, согласно п. 3 ст. 16 Закона РФ "О статусе судей в Российской Федерации", уголовное дело в отношении судьи может быть возбуждено только Генеральным прокурором РФ или лицом, исполняющим его обязанности, при наличии согласия соответствующей квалификационной коллегии судей.

Судья не может быть привлечен к уголовной ответственности, заключен под стражу, подвергнут приводу без согласия квалификационной коллегии судей. Заключение судьи под стражу допускается лишь с санкции Генерального прокурора РФ или лица, исполняющего его обязанности, либо решением суда (п. 4 ст. 16 Закона РФ "О статусе судей в Российской Федерации").

Судья не может быть привлечен к административной и дисциплинарной ответственности. Судья не может быть привлечен к какой-либо ответственности за выраженное им при осуществлении правосудия мнение и принятое решение, если вступившим в законную силу приговором суда не будет установлена его виновность в преступном злоупотреблении (п. 2 ст. 16 Закона РФ "О статусе судей в Российской Федерации").

Судья не может быть задержан, принудительно доставлен в какой бы то ни было государственный орган в порядке производства по делам об административных правонарушениях. Судья, задержанный по подозрению в совершении преступления, задержанный или доставленный в орган внутренних дел, другой государственный орган в порядке производства по делам об административных правонарушениях, после установления его личности должен быть немедленно освобожден.

Уголовное дело в отношении судьи по его требованию, заявленному до начала судебного разбирательства, должно быть рассмотрено только Верховным Судом РФ (п. 7 ст. 16 Закона РФ "О статусе судей в Российской Федерации").

Усложненный порядок возбуждения уголовного дела в отношении судьи, привлечения его к уголовной ответственности, заключения под стражу (с согласия соответствующей квалификационной коллегии судей) выступает лишь в качестве процедурного механизма и способа обеспечения независимости судей и не означает освобождения их от уголовной или иной ответственности. При наличии достаточных оснований и с соблюдением установленных в федеральном законодательстве процедур судья за допущенные им нарушения законов может быть привлечен как к уголовной, так и к иной ответственности, в связи с чем могут быть не только приостановлены, но и прекращены его полномочия. Так, например, полномочия судьи прекращаются в связи с занятием деятельностью, несовместимой с должностью судьи, совершением поступка, позорящего честь и достоинство судьи или умаляющего авторитет судебной власти (подп. 7, 9 п. 1 ст. 14 Закона РФ "О статусе судей в Российской Федерации"). Полномочия судьи прекращаются решением соответствующей квалификационной коллегии судей.

1. Каждый человек имеет право при рассмотрении любого уголовного обвинения, предъявляемого ему, на публичное разбирательство дела. Судебное решение объявляется публично, однако пресса и публика могут не допускаться на судебные заседания в течение всего процесса или его части по соображениям морали, общественного порядка или государственной безопасности в демократическом обществе, а также когда того требуют интересы несовершеннолетних, или для защиты частной жизни сторон, или в той мере, в какой это, по мнению суда, строго необходимо - при особых обстоятельствах, когда гласность нарушала бы интересы правосудия (п. 1 ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод).

Публичный характер судопроизводства защищает участников разбирательства от тайного отправления правосудия, осуществляемого вне контроля со стороны общественности, служит одним из способов обеспечения доверия к судам (как вышестоящим, так и нижестоящим). Прозрачность отправления правосудия способствует обеспечению справедливости судебного разбирательства - основополагающего принципа любого демократического общества.

Все государства - члены совета Европы признают принцип публичности, но их законодательные системы и судебная практика имеют определенные различия в отношении объема и способа его реализации в ходе слушаний дел и при оглашении судебных решений.

В России по общему правилу разбирательство уголовных дел во всех судах открытое (ч. 1 ст. 123 Конституции, ч. 1 ст. 241 УПК РФ). Любое лицо, вне зависимости от пола, национальности, материального положения, занимаемой должности и других обстоятельств, желающее присутствовать при рассмотрении уголовного дела судом первой, апелляционной, кассационной или надзорной инстанций, свободно допускается в зал судебного заседания.

Из общего правила открытости судебного разбирательства есть исключения. Перечень случаев является исчерпывающим и может быть расширен только законодательным путем.

Ограничение права на гласное судебное разбирательство допустимо в отношении лица, не достигшего шестнадцатилетнего возраста. Такой несовершеннолетний, если он не является участником уголовного судопроизводства, может находиться в зале судебного заседания только с разрешения председательствующего (ч. 6 ст. 241 УПК РФ). Эта норма закона преследует цель исключительно охраны неокрепшей психики подростка.

В установленных ч. 2 ст. 241 УПК РФ случаях допускается проведение закрытого судебного разбирательства. Это те случаи, когда:

1) разбирательство уголовного дела в суде может привести к разглашению государственной или иной охраняемой федеральным законом тайны;

2) рассматриваются уголовные дела о преступлениях, совершенных лицами, не достигшими возраста шестнадцати лет;

3) рассмотрение уголовных дел о преступлениях против половой неприкосновенности и половой свободы личности и других преступлениях может привести к разглашению сведений об интимных сторонах жизни участников уголовного судопроизводства либо сведений, унижающих их честь и достоинство;

4) этого требуют интересы обеспечения безопасности участников судебного разбирательства, их близких родственников, родственников или близких лиц.

В закрытой форме может быть проведено как судебное разбирательство полностью, так и его часть, при этом должны быть соблюдены нормы уголовно-процессуального закона.

Решение о проведении закрытого судебного разбирательства суд принимает в форме определения или постановления. Чтобы исключить необоснованное решение суда и тем самым гарантировать права подсудимого, Федеральным законом от 8 декабря 2003 г. ст. 241 УПК РФ была дополнена ч. 2.1, обязавшей судью в определении или постановлении о проведении закрытого разбирательства указывать конкретные фактические обстоятельства, на основании которых суд принял данное решение.

Переписка, запись телефонных и иных переговоров, телеграфные, почтовые и иные сообщения лиц могут быть оглашены на открытом судебном заседании только с их согласия. В противном случае указанные материалы оглашаются и исследуются на закрытом судебном заседании. Данные требования применяются и при исследовании материалов фотографирования, аудио- и (или) видеозаписей, киносъемки, носящих личный характер (ч. 4 ст. 241 УПК РФ).

В соответствии с ч. 5 ст. 241 УПК РФ лица, присутствующие на открытом судебном заседании, имеют возможность вести письменную и аудиозапись судебного разбирательства или его части. Проведение фотографирования, видеозаписи и (или) киносъемки на судебном заседании после внесения изменений в данную норму Федеральным законом от 8 декабря 2003 г. стало возможным с разрешения одного лишь председательствующего. До внесения этих изменений фотографирование, видеозапись и киносъемка допускались и с согласия сторон, а также в том случае, если это не создавало препятствий судебного разбирательства. Таким образом, налицо двойные стандарты в вопросе допустимости закрытого судебного разбирательства, которые в настоящее время приведены к единообразию.

Решения суда первой и второй инстанций всегда оглашаются на открытом судебном заседании в присутствии находящихся в зале судебного заседания лиц (ч. 1 ст. 310, ч. 3 ст. 388 УПК РФ). Если подсудимый не владеет языком, на котором изложен приговор, переводчик синхронно с провозглашением приговора или после его провозглашения переводит приговор вслух на язык, которым владеет подсудимый (ч. 2 ст. 310 УПК РФ).

2. Под заочным правосудием понимается осуществление судебного разбирательства в отсутствие подсудимого. Указанное положение Основного закона нашло свое отражение в ч. 4 ст. 247 УПК РФ: судебное разбирательство в отсутствие подсудимого может быть допущено в случае, если по уголовному делу о преступлении небольшой или средней тяжести подсудимый ходатайствует о рассмотрении данного уголовного дела в его отсутствие.

Таким образом, рассмотрение уголовного дела на стадии судебного разбирательства в отсутствие подсудимого допускается только при соблюдении двух обязательных условий:

1) подсудимый совершил преступление небольшой или средней тяжести (максимальное наказание за совершенное преступление не должно превышать пяти лет лишения свободы);

2) наличие ходатайства подсудимого о рассмотрении уголовного дела в его отсутствие (ходатайство должно быть написано подсудимым собственноручно и с указанием обстоятельств, препятствующих его участию в судебном процессе).

При этом отсутствие подсудимого не должно носить вынужденного характера, т.е. не должно быть вызвано болезнью, отсутствием средств на проезд и т.п. Иные обстоятельства в соответствии с Уголовно-процессуальным кодексом РФ не могут служить основаниями для осуществления заочного правосудия.

Институт заочного правосудия был известен еще Уголовно-процессуальному кодексу РСФСР, но суть его была несколько иной. Разбирательство дел в отсутствие подсудимого могло быть допущено в случаях, если это не препятствовало установлению истины по делу (ст. 246), когда:

1) подсудимый находился вне пределов СССР и уклонялся от явки в суд;

2) по делу о преступлении, за которое не могло быть назначено наказание в виде лишения свободы, подсудимый ходатайствовал о разбирательстве дел в его отсутствие.

В Уголовно-процессуальном кодексе РФ законодатель отказался от такого основания осуществления заочного правосудия, как нахождение подсудимого за пределами государства и его уклонение от явки в суд. Что касается п. 2 ст. 246 УПК РСФСР, то в новом Уголовно-процессуальном кодексе, при соблюдении определенных условий, законодатель разрешил рассмотрение уголовного дела в отсутствие подсудимого о преступлении, за которое может быть назначено наказание до пяти лет лишения свободы.

3. Принцип процессуального равноправия сторон представляет собой такое правило, в соответствии с которым соответствующим (уголовным, арбитражным, гражданским, административным) процессуальным законодательством обеспечивается равенство участвующих в деле лиц при обращении в суд, в предоставлении равных возможностей использования процессуальных средств защиты своих интересов в суде. Данный принцип заключается в следующем.

Во-первых, равенство сторон при обращении в суд: истец подает иск, а ответчик вправе предъявить встречный иск, а также истец возбуждает дело, но копия искового заявления предоставляется ответчику и т.д.

Во-вторых, равенство возможностей защиты прав в суде: истец может отказаться от иска, а ответчик - от встречного иска. Ответчик может признать иск, стороны могут заключить мировое соглашение, а также договор об изменении подведомственности или подсудности. Заявления и

ходатайства лиц, участвующих в деле, разрешаются судом после заслушивания мнений других лиц, участвующих в деле.

В-третьих, равные возможности участия сторон в доказательственной деятельности\*(668). Суд, выполняя роль органа, осуществляющего правосудие, и арбитра в конкретном споре, не должен отдавать преимущество одной из сторон в судебном процессе, что отражено в самой модели судебного процесса, где правовой возможности одной стороны противостоят процессуальные меры защиты другой стороны.

Принцип состязательности находит свое проявление во всех видах судопроизводства и процессов. Этот принцип представляет собой правило, по которому заинтересованные в исходе дела лица вправе отстаивать свою правоту в споре путем представления доказательств, участия в исследовании доказательств, представленных другими лицами, путем высказывания своего мнения по всем вопросам, подлежащим рассмотрению в судебном заседании. Стороны состязаются перед судом, убеждая суд при помощи различных доказательств в своей правоте в споре\*(669). Состязательное начало отражает действующую модель процесса и определяет собой мотивацию поведения сторон в суде.

4. Согласно ст. 3 Федерального закона от 20 августа 2004 г. N 113-ФЗ "О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации", присяжными заседателями могут быть граждане, включенные в списки кандидатов в присяжные заседатели и призванные в установленном Уголовно-процессуальным кодексом РФ порядке к участию в рассмотрении судом уголовного дела. Участие в осуществлении правосудия в качестве присяжных заседателей граждан, включенных в списки кандидатов в присяжные заседатели, является их гражданским долгом.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ каждые четыре года составляет общий и запасной списки кандидатов в присяжные заседатели, включая в них необходимое для работы соответствующего суда число граждан, постоянно проживающих на территории субъекта РФ.

Число граждан, подлежащих включению в общий список кандидатов в присяжные заседатели субъекта РФ от каждого муниципального образования, должно примерно соответствовать соотношению числа постоянно проживающих в муниципальном образовании граждан с числом граждан, постоянно проживающих в субъекте РФ.

Число граждан, подлежащих включению в запасной список кандидатов в присяжные заседатели, определяется высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ и составляет не более одной четвертой числа кандидатов в присяжные заседатели, подлежащих включению в общий список кандидатов в присяжные заседатели.

## Статья 124

Концепция судебной реформы в Российской Федерации, принятая Верховным Советом РФ 24 октября 1991 г., в качестве приоритетной задачи определила утверждение судебной власти в государственном механизме как самостоятельной влиятельной силы, независимой в своей деятельности от властей законодательной и исполнительной.

Согласно ст. 1 Федерального закона от 10 февраля 1999 г. N 30-ФЗ "О финансировании судов Российской Федерации", российские суды финансируются только за счет средств федерального бюджета. 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.

Финансирование судов РФ в процессе исполнения федерального бюджета производится в полном объеме по статьям расходов бюджетной классификации в соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете на финансовый год.

Уменьшение размера бюджетных средств, выделенных на финансирование российских судов в текущем финансовом году или подлежащих выделению на очередной финансовый год, не более чем на 5% может осуществляться только с согласия Совета судей Российской Федерации. Уменьшение размера бюджетных средств, выделенных на финансирование российских судов в текущем финансовом году или подлежащих выделению на очередной финансовый год, более чем

на 5% может осуществляться только с согласия Всероссийского съезда судей Российской Федерации.

Финансирование федеральных судов Российской Федерации, мировых судей, Судебного департамента при Верховном Суде РФ осуществляется ежемесячно равными долями в размере 1/12 суммы, предусмотренной на их содержание федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год. Если федеральный бюджет на текущий финансовый год не утвержден, суды России, а также Судебный департамент при Верховном Суде РФ финансируются ежемесячно в размере 1/12 суммы, предусмотренной на их содержание федеральным законом о федеральном бюджете на истекший год. Указанные суммы перечисляются до 10-го числа текущего месяца. В случае неперечисления указанных сумм либо неполного их перечисления в указанный срок их списание со счета Главного управления федерального казначейства Министерства финансов РФ осуществляется в безакцептном (бесспорном) порядке инкассовыми поручениями Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, Судебного департамента при Верховном Суде РФ.

## Статья 125

1. Во всех демократических государствах мира, имеющих писаную конституцию, есть специальный орган, осуществляющий ее защиту, т.е. проверку соответствия ее положениям норм иных нормативно-правовых актов, действующих в данной стране. Российская Федерация в этом смысле не исключение, однако конституционный контроль в ней развивался весьма своеобразно. Как известно, первая российская Конституция была принята 10 июля 1918 г., однако конституционный контроль над соблюдением ее норм появился лишь в 1922 г. и был возложен на Прокуратуру РСФСР\*(670). После вступления в силу Конституции СССР 1936 г. функция конституционного контроля перешла к Верховным Советам союзных республик, хотя на практике изменения вносились не в акт, противоречащий Конституции, а в сам Основной закон с целью приведения его в соответствие с новым законом или указом. В качестве функции самостоятельного органа конституционный контроль был установлен в нашей стране лишь в 1989 г. в лице Комитета конституционного надзора СССР\*(671). Это был в большей степени административный, чем судебный орган. Его особенность состояла в том, что он рассматривал на предмет конституционности не только действующие акты, но и их проекты, подменяя тем самым высшие представительные органы государственной власти СССР. Предполагалось создание аналогичных органов и в союзных республиках, однако принятие 12 июня 1990 г. Декларации "О государственном суверенитете РСФСР" позволило России пойти по более прогрессивному пути создания судебного органа последующего (т.е. действующих нормативно-правовых актов) конституционного контроля\*(672). В октябре 1991 г. был сформирован Конституционный Суд Российской Федерации, деятельность которого была приостановлена в сентябре 1993 г.\*(673)

Президент России Б.Н. Ельцин справедливо полагал, что Конституционный Суд может вмешаться в проводимую в тот момент конституционную реформу и дать ей конституционно-правовую оценку.

С учетом этих обстоятельств среди авторов проекта Конституции 1993 г. не было единства взглядов не только на содержание деятельности Конституционного Суда, но и вообще на формы и методы конституционного контроля. Этим и объясняется, по справедливому замечанию Л.В. Лазарева, "пробельность" комментируемой статьи\*(674). Конституция никак не определяет статус и порядок работы Конституционного Суда, лишь определяет его численный состав и конкретные полномочия.

1. Комментируемая статья - единственная в данной главе Конституции норма, определяющая конкретное число судей одного из высших судов Российской Федерации. Во всех остальных высших судах число судей определяется реальной нагрузкой на данную судебную инстанцию и утверждается Президентом. Это сделано не случайно.

Закон РСФСР от 6 мая 1991 г. "О Конституционном Суде РСФСР" определял число судей Конституционного Суда в 15 человек (реально к моменту приостановления полномочий было назначено 13). Следовательно, увеличение формальной численности членов не позволяло Суду начать работу без представления Президентом кандидатов на вакантные должности (см. комментарий к ст. 128). В свою очередь, бездействие органа конституционного контроля позволяло главе государства без помех завершить начатую конституционную реформу.

В соответствии с ч. 3 ст. 128 Конституции полномочия, порядок образования и деятельность Конституционного Суда Российской Федерации устанавливаются федеральным конституционным

законом (см. комментарий). Такой закон и был принят 21 июля 1994 г.\*(675) Не вдаваясь в подробный анализ его содержания, отметим, что Конституционный Суд России, как и любой другой суд, действует на основании принципов состязательности и равноправия сторон, беспристрастности, объективности и законности разбирательства и принятия решений, в составе двух палат и пленума. Главным отличием его деятельности от судов общей юрисдикции и арбитражных состоит в том, что он не рассматривает дела о конкретных правонарушениях, а осуществляет формальный нормоконтроль на предмет соответствия Конституции России нормативно-правовых актов, действующих на территории страны, причем не всех подряд, а только перечисленных в комментируемой статье, а также осуществляет ряд конкретных, связанных с этим действий по разрешению конституционно-правовых споров в форме специального конституционного судопроизводства.

2. Еще одна особенность деятельности Конституционного Суда России состоит в том, что состав субъектов обращения к нему определяется не только подсудностью спора, но и перечнем лиц, отдельно определенным каждой из частей комментируемой статьи. Так, ч. 2 этой статьи устанавливает, что с запросами о конституционности нормативно-правовых актов к Суду могут обратиться федеральные органы государственной власти: Президент, палаты парламента в целом составе (т.е. на основании постановления, принятого в установленном Конституцией и их регламентами порядке), Правительство, Верховный и Высший Арбитражный суды; региональные органы государственной власти, но не все, а лишь законодательной и исполнительной власти. Могут обратиться в Суд и депутаты, но не в индивидуальном порядке, а в количестве не менее одной пятой от общего числа каждой из палат.

Комментируемая часть ст. 125 определяет и перечень предметов обращения с запросами в Конституционный Суд России:

а) федеральные законы и нормативные акты Президента, Совета Федерации, Государственной Думы и Правительства. Таким образом, речь идет не о всех актах, издаваемых перечисленными органами государственной власти, а лишь об адресованных неопределенному кругу лиц. Так, например, нормативный характер носят такие постановления Государственной Думы, как об объявлении амнистии, выдвижении обвинения против Президента страны и некоторые др.

б) региональные нормативно-правовые акты, но не все, а лишь учредительные, такие, как конституции республик и уставы иных субъектов Федерации, а также те нормативно-правовые акты субъектов, которые изданы ими по вопросам исключительного ведения Российской Федерации и совместного ее ведения с субъектами Федерации (см. комментарий к ст. 71 и 72).

в) вертикальные и горизонтальные внутрифедеративные договоры. К первой группе относятся договоры, заключаемые Российской Федерацией и ее субъектами на основании ч. 3 ст. 11 Конституции России (см. комментарий). В настоящий момент ни одного действующего подобного договора в России нет. Ко второй группе относятся договоры между равноправными субъектами, заключаемые ими по собственной инициативе. Примером такого договора является договор, заключенный 12 августа 2004 г. между Тюменской областью и входящими в ее состав автономными округами.

3. Компетенция (от лат. *competentia*) - это совокупность полномочий, прав и обязанностей, в данном случае государственного органа. Как известно, вакуума власти не бывает. Поэтому полномочия различных органов государственной власти соприкасаются довольно плотно. В условиях усложнения системы государственного управления и непрерывающегося процесса его реформирования вероятность возникновения коллизий между полномочиями различных государственных органов весьма велика. Они могут выражаться в издании нормативно-правовых актов, нарушающих компетенцию какого-либо органа, фактическом вмешательстве в них или неисполнении возложенных на государственный орган полномочий.

Разумеется, Конституционный Суд России рассматривает не все споры о компетенции, возникающие между государственными органами, а только прямо обозначенные в ч. 3 комментируемой статьи.

Прежде всего к ним относятся федеральные органы государственной власти. Хотя перечень этих органов в данном пункте статьи не приведен, тем не менее очевидно, что к ним относятся те органы федеральной власти, которые прямо перечислены в Конституции: Президент, палаты Федерального Собрания, Правительство, федеральные суды, Центральный банк, Счетная палата, Уполномоченный по правам человека. В то же время нельзя не согласиться с Л.В. Лазаревым в том, что наверняка есть или могут быть созданы федеральные органы государственной власти, не упомянутые в Конституции России, но на которые возлагаются полномочия, вытекающие из

смысла ст. 71 и 72 Конституции, устанавливающих вопросы исключительного ведения России или совместного ее ведения с субъектами Федерации\*(676).

Следующую группу сторон, субъектов споров о компетенции, образуют участники спора по вертикали - федеральные и региональные органы государственной власти. В большинстве случаев это не подчиненные друг другу органы власти, и их компетенция вытекает из смысла все тех же ст. 71 и 72 Конституции Российской Федерации. Косвенным примером разрешения подобного спора является единственное Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2005 г. N 13-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в связи с жалобами ряда граждан"\*(677).

Наконец, последнюю группу потенциальных участников спора о компетенции составили государственные органы субъектов Российской Федерации. Строго говоря, споры между ними должны разрешать конституционные (уставные) суды Российской Федерации. Однако, поскольку у субъектов Федерации нет обязанности создавать эти суды, а на практике они созданы менее чем в 1/5 от общего числа субъектов Федерации, авторы Конституции отнесли эти споры к компетенции федерального Конституционного Суда.

4. Одно из достоинств Конституции России 1993 г. и статуса Конституционного Суда в его новой редакции - это делегирование гражданам и судам общей юрисдикции права обращения в него с жалобами. Далеко не в каждый орган конституционного контроля зарубежных государств могут непосредственно обратиться граждане страны. Разумеется, не каждый из названных субъектов может подать такую жалобу. Пункт 4 комментируемой статьи установил довольно жесткие условия, при наличии которых у гражданина возникает это право: лишь в том случае, если сомнение в конституционности закона возникает у гражданина или суда при применении этого закона в конкретном деле. Причем жалоба может быть подана как в регрессном порядке (т.е. после вступления решения суда в законную силу), так и в опережающем (т.е. в ситуации, когда такой закон только может быть применен).

Вызывает сомнение одно обстоятельство. Конституция указывает на порядок подачи этой жалобы, установленный федеральным законом. В этом случае трудно согласиться с Л.В. Лазаревым, который полагает, что здесь не требуется какого-либо специального закона, а достаточно руководствоваться положениями Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" и нормами процессуальных кодексов (Арбитражного процессуального, Гражданского процессуального и уголовно-процессуального)\*(678). Полагаем, что специальный закон все же нужен и его отсутствие породило правовой вакуум, который был частично восполнен Постановлением Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 г. "О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия"\*(679).

5. Под толкованием в праве понимается уяснение и разъяснение содержательных требований правовых норм, включенных в действующий нормативно-правовой акт. По общему правилу официальное или аутентичное (от гр. *authentikos* - подлинный) толкование дает орган, издавший этот акт. В иных случаях это делает орган, на который эта функция возложена законом. Такое толкование называется легальным. Акты официального и легального толкования обязательны для правоприменителей.

По отношению к действующей Конституции России ее законодателем выступили граждане страны, принявшие ее в ходе референдума 12 декабря 1993 г. Таким образом, официальное толкование ее положений оказалось невозможным. Поэтому сам Основной закон возложил обязанность толкования ее норм на Конституционный Суд России. Однако ч. 5 комментируемой статьи существенно ограничила круг субъектов, имеющих право обратиться за таким толкованием. На федеральном уровне это Президент, палаты Парламента, Правительство, а также органы законодательной власти субъектов Российской Федерации. Разумеется, это не означает, что иные правоприменители, в первую очередь суды, лишены этого права. На самом деле суды, прежде всего Конституционный Суд, в своей повседневной деятельности при принятии решений постоянно толкуют Конституцию. Это так называемое казуальное (от лат. *casus* - случай) толкование. Но это толкование не носит официального характера. Применительно к Конституционному Суду такое толкование принято именовать правовой позицией Суда.

Большое значение имеет, например, постановление Конституционного Суда РФ от 31 января 2008 г. N 2-П "По делу о соответствии Конституции Российской Федерации положения пункта 2 статьи 14 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ "О внесении изменений в



законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"\*(680).

Во исполнение полномочия, возложенного на него федеральным законом, Правительство РФ издало постановление от 6 декабря 2005 г. N 737 "О порядке обеспечения судей, прокуроров и следователей прокуратуры, нуждающихся в улучшении жилищных условий, отдельными жилыми помещениями в 2005 году". Согласно п. 1 этого постановления ассигнования, предусмотренные в федеральном бюджете на 2005 год Верховному Суду РФ, Высшему Арбитражному Суду РФ, Генеральной прокуратуре РФ и Судебному департаменту при Верховном Суде РФ на улучшение жилищных условий судей, прокуроров и следователей прокуратуры, направляются этими органами на приобретение (строительство) на конкурсной основе отдельных жилых помещений для указанной категории лиц с отнесением к специализированному жилищному фонду России.

Постановлением Конституционного Суда РФ от 31 января 2008 г. N 2-П было установлено следующее:

1) признать не соответствующим Конституции РФ, ее ст. 118, 120 (часть 1) и 124, положение п. 2 ст. 14 Федерального закона от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в той мере, в какой оно, в силу своей неопределенности, создает возможность неосновательного расширения компетенции Правительства Российской Федерации и тем самым снижения уровня гарантий материального обеспечения судей;

2) федеральный законодатель, исходя из требований Конституции РФ и с учетом данного постановления, обязан надлежащим образом установить порядок обеспечения жилыми помещениями судей, нуждающихся в улучшении жилищных условий.

6. Наряду с основными полномочиями Конституционного Суда в Основном законе определены важнейшие правовые последствия его деятельности. Основное правовое последствие принятых Судом решений - это подтверждение конституционности акта или его части либо установление несоответствия их Конституции. В последнем случае акт утрачивает силу, а неконституционные международные договоры Российской Федерации не подлежат введению в действие и применению.

Спорным является вопрос о том, с какого момента акт или его часть, признанные неконституционными, утрачивают силу. Конституция и Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации" прямо на это не указывают. Очевидно, поскольку решение Суда является окончательным, не нуждается в каком-либо утверждении и не подлежит опротестованию, вступает в силу немедленно, с момента провозглашения, то этот момент и считается сроком прекращения действия неконституционного акта.

Однако ст. 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" устанавливает, что решения судов и иных органов, основанные на актах, признанных неконституционными, не подлежат исполнению и должны быть пересмотрены в установленных федеральным законом случаях\*(681). Это позволяет говорить в отдельных случаях об обратной силе решений Конституционного Суда, отменяющих неконституционный акт с момента его принятия (вступления в силу). Однако это не происходит автоматически.

7. И, наконец, последнее важнейшее полномочие Конституционного Суда, закрепленное ч. 7 комментируемой статьи, - участие в процедуре отрешения Президента от должности. Как известно, Президент, со гласно Конституции, обладает неприкосновенностью (см. комментарий к ст. 91). Это означает, что его полномочия против его воли могут быть прекращены досрочно только в специальном порядке, с участием обеих палат Федерального Собрания (см. комментарий к ст. 102 и 103). Поскольку основанием отрешения Президента от должности может быть только обвинение в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления (см. комментарий к ст. 93), т.е. в действиях, не подлежащих подсудности Конституционного Суда, то задача последнего, согласно ч. 7 комментируемой статьи, дать заключение о соблюдении

установленного порядка выдвижения против Президента обвинения. Этот порядок установлен ст. 93 Конституции России.

## Статья 126

Принципиальное значение данной конституционной нормы заключается в том, что Верховный Суд РФ, как высшее звено системы судов общей юрисдикции, осуществляет судебную власть на всей территории страны, вправе отправлять правосудие и вести судебный надзор по всем делам, подсудным районным судам, судам областного звена, военным судам и мировым судьям. Решения, принимаемые Верховным Судом РФ по делам его компетенции, являются окончательными. Закрепив, таким образом, место Верховного Суда РФ в системе органов судебной власти Российской Федерации и определив его компетенцию, Конституция РФ разграничила его деятельность и деятельность других высших судебных органов: Конституционного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ\*(682).

Решение вопроса о месте Верховного Суда РФ на конституционном уровне означает, что он создан на основании прямой нормы Конституции РФ и его упразднение возможно только путем внесения поправок в Основной закон страны.

Верховный Суд РФ - высший судебный орган по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции. Верховный Суд является непосредственно вышестоящей инстанцией по отношению к верховным судам республик, судам иных субъектов Федерации, военным судам.

Верховный суд субъекта РФ является высшим судебным органом субъекта РФ и осуществляет надзор за судебной деятельностью районных (городских) народных судов субъекта Федерации. Состав суда:

Президиум суда субъекта РФ - имеет право законодательной инициативы или постановки вопроса о толковании закона субъекта РФ. Постановления принимаются большинством голосов при открытом голосовании. Рассматривает дела в качестве надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам;

судебные коллегии - утверждаются президиумом суда субъекта РФ из числа судей суда субъекта РФ; делятся по гражданским и уголовным делам; рассматривают в пределах своих полномочий дела в качестве суда первой инстанции, кассационном порядке и по вновь открывшимся обстоятельствам. Председатели судебных коллегий утверждаются председателем суда РФ из числа его заместителей и членов суда;

секретари судебного заседания - проводят подготовительную работу для рассмотрения дел на судебном заседании, ведут протоколы судебного заседания;

канцелярия суда - делится на канцелярию по гражданским делам и на канцелярию по уголовным делам. Осуществляет те же функции, что и канцелярия районного суда;

отдел кодификации законодательных и правовых актов;

архив суда.

Состав Верховного Суда РФ:

Пленум Верховного Суда РФ - рассматривает и решает вопросы о внесении представлений в порядок осуществления законодательной инициативы, о толковании законов. Проекты постановлений Пленума для получения на них замечаний и предложений направляются в правоохранительные органы. Эти замечания и предложения рассматриваются и учитываются при окончательной доработке проекта постановлений;

Президиум Верховного Суда РФ - рассматривает судебные дела в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам, оказывает помощь нижестоящим судам в правильном применении законодательства;

кассационная коллегия - рассматривает в качестве суда второй инстанции гражданские и уголовные дела по жалобам и протестам на решения, приговоры, определения и постановления по этим делам, а также рассматривает дела по вновь открывшимся обстоятельствам в пределах своих полномочий;

судебная коллегия по гражданским делам и уголовным делам и военная коллегия - рассматривают дела в качестве суда первой инстанции, в кассационном порядке, в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам в пределах своих полномочий.

По первой инстанции Верховный Суд РФ рассматривает уголовные дела в отношении членов Совета Федерации, депутатов Госдумы, судей федерального суда по их ходатайству, а также иные уголовные дела, отнесенные к его подсудности в соответствии с федеральными конституционными законами и федеральными законами (п. 4 ст. 31 УПК РФ).

Перечень гражданских дел, рассматриваемых Верховным Судом РФ в качестве суда первой инстанции, определен ст. 27 Гражданско-процессуального кодекса РФ. К ним отнесены дела:

об оспаривании ненормативных правовых актов Президента РФ, палат Федерального Собрания и Правительства РФ;

об оспаривании нормативных актов Президента РФ, Правительства РФ, федеральных министерств и ведомств, затрагивающих права и свободы и законные интересы граждан и организаций;

об оспаривании постановлений о приостановлении или о прекращении полномочий судьи;

об оспаривании решений и действий (бездействия) Центральной избирательной комиссии (за исключением тех, которые принимаются на решения и действия нижестоящих избирательных комиссий);

о ликвидации или приостановлении деятельности политических партий общероссийских и международных общественных объединений, о ликвидации централизованных религиозных организаций, имеющих местные религиозные организации на территории двух и более субъектов РФ;

по разрешению споров, переданных ему Президентом РФ в соответствии со ст. 85 Конституции РФ, между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ.

Федеральными законами к подсудности Верховного Суда РФ могут быть отнесены и другие дела.

По второй инстанции Верховный Суд РФ, выполняя функцию судебного надзора за деятельностью судов общей юрисдикции, обеспечивает правосудие в точном соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами.

В качестве кассационной инстанции Верховный Суд РФ рассматривает дела по жалобам и протестам на не вступившие в законную силу решения, приговоры и определения Верховных судов республик в составе Российской Федерации, краевых, областных, городских судов Москвы и Санкт-Петербурга, судов автономной области и автономных округов, а также окружных (флотских) военных судов.

Важное уточнение, обеспечивающее реализацию конституционных прав граждан на рассмотрение их дел в вышестоящем суде, было введено в действующее законодательство в соответствии с Постановлением Конституционного Суда РФ от 6 июля 1998 г., признавшим неконституционной норму Уголовно-процессуального кодекса РСФСР, не допускающую кассационного обжалования приговора Верховного Суда РФ, вынесенного Судебной коллегией по первой инстанции (ч. 5 ст. 325)<sup>\*(683)</sup>.

Во исполнение Постановления Конституционного Суда РФ Федеральным законом от 4 января 1999 г. "О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР "О судоустройстве РСФСР", Гражданско-процессуальный кодекс РСФСР и уголовно-процессуальный кодекс РСФСР" в состав Верховного Суда Российской Федерации была введена Кассационная коллегия, которой предоставлено право рассматривать в качестве суда второй инстанции жалобы и протесты на приговоры, решения, определения и постановления, вынесенные по первой инстанции судебными коллегиями по уголовным и гражданским делам, а также Военной коллегией Верховного Суда Российской Федерации<sup>\*(684)</sup>.

Высший Арбитражный Суд РФ осуществляет правосудие как специальный орган государства и от имени государства путем разрешения экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами. Данная деятельность осуществляется Высшим Арбитражным Судом РФ в установленной законом процессуальной форме. Еще одна важная сторона статуса Высшего Арбитражного Суда РФ как составной части судебной системы РФ - специфические черты, характерные только для его деятельности и отличающие его от всех остальных российских судебных органов.

Правовая природа Высшего Арбитражного Суда РФ состоит, с одной стороны, в том, что в рамках существующей судебной системы он возглавляет относительно обособленную систему арбитражных судов и осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики. С другой стороны, Высший Арбитражный Суд РФ сам входит в систему высших судов как высший судебный государственный орган по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами.

Основные положения, касающиеся организации и деятельности Высшего Арбитражного Суда РФ, содержатся в правовых актах самого высокого уровня:

Конституции РФ,

Федеральном конституционном законе от 28 апреля 1995 г. N 1-ФКЗ "Об арбитражных судах в Российской Федерации"\*(685);

Федеральном конституционном законе от 31 декабря 1996 г. N 1-ФКЗ "О судебной системе Российской Федерации"\*(686);

Законе РФ от 26 июня 1992 г. N 3132-1 "О статусе судей в Российской Федерации"\*(687);

Регламенте арбитражных судов, утвержденном постановлением Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 5 июня 1996 г. N 7.

Но, рассматривая арбитражные суды в целом, нельзя забывать о другой стороне законодательного регулирования. Огромный пласт судебных действий, организационных институтов, которые входят в сферу судебной деятельности и играют значительную роль в отправлении правосудия, регулируется подзаконными актами правового характера: различными инструкциями, положениями, постановлениями, приказами (например, Инструкцией по делопроизводству в арбитражных судах Российской Федерации, утв. приказом ВАС РФ от 26 марта 1996 г. N 7; письмом ВАС РФ от 20 сентября 1994 г. N СЗ-7/ОП-662 "О проверке налоговыми органами правильности действий арбитражных судов по взиманию государственной пошлины"; распоряжением ВАС РФ от 14 июля 1995 г. N 14 "О некоторых вопросах рассмотрения заявлений о принесении протестов"; приказом по Высшему Арбитражному Суду Российской Федерации от 4 июля 1995 г. N 11 "Об организации работы по рассмотрению заявлений о принесении протестов в Высшем Арбитражном Суде Российской Федерации"; приказом по Высшему Арбитражному Суду Российской Федерации от 4 июля 1995 г. N 12 "О распределении обязанностей между руководителями Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации"; Приложением N 1 к приказу Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 21 сентября 1998 г. N 36 "Положение о Координационном Совете по повышению квалификации кадров арбитражных судов"\*(688).

Согласно ч. 1 ст. 11 Федерального конституционного закона "Об арбитражных судах в Российской Федерации" (с посл. изм. и доп.) Высший Арбитражный Суд РФ действует в составе:

- 1) Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ;
- 2) Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ;
- 3) судебной коллегии по рассмотрению споров, возникающих из гражданских и иных правоотношений;
- 4) судебной коллегии по рассмотрению споров, возникающих из административных правоотношений.

В составе Высшего Арбитражного Суда РФ по решению Пленума ВАС РФ могут быть образованы иные судебные коллегии по рассмотрению отдельных категорий дел.

Президиум ВАС РФ действует в составе Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ, его заместителей и председателей судебных составов Высшего Арбитражного Суда РФ\*(689). В

заседаниях Президиума ВАС РФ вправе принимать участие Генеральный прокурор РФ, а также по приглашению Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ Председатель Конституционного Суда РФ, Председатель Верховного Суда РФ, Министр юстиции РФ, председатели, заместители председателей, судьи арбитражных судов и другие лица. В целях обеспечения условий для реализации полномочий судей Высшего Арбитражного Суда РФ по осуществлению правосудия, активизации их участия в осуществлении судебного надзора ВАС РФ Пленум Высшего Арбитражного Суда РФ своим Постановлением от 20 июля 1998 г. N 11\*(690) внес в Регламент арбитражных судов изменения и дополнения, расширяющие полномочия Пленума по формированию Президиума ВАС РФ. В статье 18 Федерального конституционного закона "Об арбитражных судах в Российской Федерации" определен порядок формирования и работы судебных коллегий в Высшем Арбитражном Суде РФ.

Судебная коллегия по рассмотрению споров, возникающих из гражданских и иных правоотношений, рассматривает в первой инстанции экономические споры между Федерацией и ее субъектами, между самими субъектами; рассматривает заявления о принесении протестов на решения арбитражного суда, вступившие в законную силу, и готовит соответствующие предложения Председателю ВАС РФ и его заместителям; пересматривает по вновь открывшимся обстоятельствам принятые Судебной коллегией и вступившие в законную силу судебные акты, изучает и обобщает судебную практику с учетом специализации судебных составов. Коллегия осуществляет защиту нарушенных или оспариваемых прав и охраняемых законом интересов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, предупреждает правонарушения в данной сфере\*(691).

Арбитражный суд - единственный в России государственный орган, который в соответствии с законом имеет право рассматривать и разрешать экономические споры между предприятиями, учреждениями, организациями, являющимися юридическими лицами, и гражданами, осуществляющими предпринимательскую деятельность без образования юридического лица и имеющими статус предпринимателя. Рассмотрение и разрешение экономических споров и иных дел, отнесенных федеральным законом к ведению арбитражного суда, является исключительной компетенцией этого суда. Арбитражные суды - особая ветвь (подсистема) российской судебной системы и, в силу подведомственности дел, непосредственно не связаны с другими ветвями судебной системы - общими и военными судами и Конституционным Судом РФ.

Сегодня Высший Арбитражный Суд РФ является высшим судебным органом по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами. Арбитражные суды разрешают экономические споры между различными предприятиями - государственными, частными, акционерными обществами, объединениями и товариществами, а также российскими и иностранными гражданами и лицами без гражданства, занимающимися предпринимательской деятельностью. В арбитражных судах рассматриваются споры, связанные с обжалованием предприятиями и предпринимателями актов государственных органов, которые, по мнению истцов, не соответствуют закону и нарушают их права и интересы.

## Статья 128

1. Механизм реализации комментируемой конституционной нормы подробно описан в гл. 24 Регламента Совета Федерации Федерального Собрания РФ, принятого постановлением Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 г. N 33-СФ\*(692).

Согласно ст. 172 этого документа, в соответствии с п. "ж" ч. 1 ст. 102 Конституции РФ к ведению Совета Федерации относится назначение на должность судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ (см. комментарий к ст. 102 Конституции РФ).

2. Судьи иных федеральных судов назначаются Президентом РФ в порядке, установленном Законом РФ "О статусе судей в Российской Федерации". В частности, судьи федеральных арбитражных судов округов назначаются Президентом по представлению Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ, а судьи других федеральных судов общей юрисдикции и арбитражных судов назначаются Президентом по представлению соответственно Председателя Верховного Суда РФ и Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ с учетом мнения законодательного (представительного) органа соответствующего субъекта РФ. Судьи военных судов назначаются Президентом РФ по представлению Председателя Верховного Суда РФ.

Каждый кандидат в судьи названных судов обсуждается персонально не только на квалификационных коллегиях судей, но и на заседаниях комиссии Совета по кадровой политике при Президенте РФ, а при необходимости вызывается на такое заседание (см. Положение о комиссии Совета по кадровой политике при Президенте РФ для предварительного рассмотрения кандидатур на должности судей федеральных судов, утв. распоряжением Президента от 25 июля 1994 г.).

Данная комиссия возглавляется Министром юстиции Российской Федерации. В ее состав входят председатель Совета по судебной реформе при Президенте РФ, Председатель Верховного Суда РФ, Председатель Высшего Арбитражного Суда РФ, председатель Совета судей Российской Федерации, начальник Главного государственного-правового управления Президента РФ и ряд иных государственных деятелей. Основной задачей комиссии является рассмотрение внесенных в установленном порядке материалов по кандидатурам на должности судей Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ и других федеральных судов. Комиссия выносит заключение о рекомендации Президенту РФ представить в соответствии со ст. 83 и 128 Конституции РФ кандидатуры в Совет Федерации Федерального Собрания для назначения на должности судей Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, а по кандидатурам судей других федеральных судов назначить судей либо отказать им в этом.

С учетом требований ст. 72 Конституции РФ при рассмотрении кандидатур наряду с их профессиональными качествами учитывается мнение руководителей субъектов РФ. При обсуждении комиссией альтернативных кандидатов на должности председателей или заместителей председателей краевых и областных судов, по которым заключение дается Высшей квалификационной коллегией судей (п. 1 ст. 13 Положения "О квалификационных коллегиях судей"), в обязательном порядке заслушивается сообщение председателя Высшей квалификационной коллегии судей РФ о ходе обсуждения указанных кандидатур на коллегии.

3. В части 3 комментируемой статьи содержится указание на форму правового регулирования полномочий, порядок организации и деятельности высших судебных органов России, а именно на федеральный конституционный закон. Это не означает, что все эти вопросы применительно к различным ветвям судебной власти должны решаться единым законом. Законодательная практика пошла по иному пути. Система судов в России в соответствии со ст. 118 Конституции РФ будет определяться федеральным конституционным законом о судебной системе. Образование, структура, основы организации деятельности, статус судей Конституционного Суда РФ определяются Федеральным конституционным законом "О Конституционном Суде Российской Федерации". Систему арбитражных судов, их структуру, организацию деятельности Высшего Арбитражного Суда РФ, федеральных арбитражных судов округов, арбитражных судов субъектов РФ устанавливает Федеральный конституционный закон "Об арбитражных судах в Российской Федерации".

Создание условий для полного правового обеспечения полномочий, порядка формирования и организации деятельности, в том числе конкретизации подсудности и подведомственности и иных функций организационного характера, возлагаемых на Верховный Суд РФ и выходящих за пределы сферы правосудия, требует принятия федерального конституционного закона о Верховном Суде РФ.

Определение перечня, статуса, соподчиненности указанных в ст. 128 Конституции РФ "иных федеральных судов" вызывает необходимость принятия отдельного федерального закона о содержании полномочий, порядке формирования судов, в частности о процедуре назначения судей федеральных судов Президентом РФ, о структуре и организации деятельности федеральных судов общей юрисдикции. Несомненно, системе, устройству и взаимосвязям военных судов должен быть посвящен отдельный федеральный закон.

## Статья 129

1. Конституция России является основополагающим нормативным источником правового регулирования, закрепляющим в комментируемой статье основы организации и деятельности органов прокуратуры РФ, в том числе систему построения органов прокуратуры, иерархичность, порядок назначения прокуроров.

Согласно п. "о" ст. 71 Конституции РФ, правовое регулирование организации и деятельности прокуратуры РФ находится в ведении Российской Федерации. Анализ этого конституционного положения позволяет сформулировать следующий вывод: несмотря на то, что в ряде случаев региональное законодательство регламентирует некоторые вопросы деятельности прокуратуры,

считать его элементом обозначенных нормативных источников не вполне обоснованно, поскольку региональные нормативные акты принимаются лишь в развитие норм федерального законодательства и направлены на его уточнение и конкретизацию.

Правовой основой организации деятельности Прокуратуры РФ, помимо Основного закона, являются:

Федеральный закон от 17 января 1992 г. N 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации"\*(693);

Уголовно-процессуальный кодекс РФ от 18 декабря 2001 г.\*(694);

Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. N 3-ФКЗ "О чрезвычайном положении"\*(695);

Федеральный закон от 6 марта 2006 г. N 35-ФЗ "О противодействии терроризму" (вступил в силу 10 марта 2006 г., за исключением ст. 18, 19, 21 и 23, вступивших в силу 1 января 2007 г.)\*(696).

Прокуратура является одним из важнейших органов государственной власти (конституционно закрепленных), но, согласно комментируемой статье, не входит ни в одну из перечисленных в ст. 10 Конституции РФ ветвей власти.

Правовой статус прокуратуры РФ в Конституции РФ до сих пор не определен. Система органов прокуратуры закреплена в Федеральном законе "О прокуратуре Российской Федерации" и представляет собой разветвленную сеть территориальных, военных и иных специализированных прокуратур, научных и образовательных учреждений, других организаций, являющихся юридическими лицами, организационно между собой взаимосвязанных и взаимообусловленных единством решаемых задач по обеспечению режима законности и правопорядка.

Система органов прокуратуры строится в соответствии с государственно-федеративным и административно-территориальным устройством России. Кроме того, при организации военных и иных специализированных прокуратур учитываются приоритетные направления надзора или особенности организации объекта надзора.

Систему органов прокуратуры РФ составляют:

Генеральная прокуратура РФ;

прокуратуры субъектов Федерации и приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры;

прокуратуры городов и районов и приравненные к ним военные и специализированные прокуратуры;

научные и образовательные учреждения.

Система органов прокуратуры РФ, которую возглавляет Генеральный прокурор РФ, состоит из трех звеньев (уровней).

Высшим звеном является Генеральная прокуратура РФ во главе с Генеральным прокурором РФ.

К прокуратурам второго звена относятся прокуратуры республик в составе Российской Федерации, прокуратуры краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономных округов и Еврейской автономной области, а также специализированные прокуратуры: Волжская межрегиональная природоохранная прокуратура, прокуратура ЗАТО г. Межгорье и комплекса "Байконур", прокуратуры военных округов, флотов, Ракетных войск стратегического назначения, Федеральной пограничной службы ФСБ России, Московская городская военная прокуратура.

К прокуратурам третьего (низового) звена органов прокуратуры относятся прокуратуры районов и городов (в городах без районного деления), а также военные прокуратуры гарнизонов и приравненные к ним прокуратуры.

Вопросы совершенствования структуры органов прокуратуры и повышения эффективности обеспечения прокурорского надзора регламентируются, в частности, следующими приказами Генерального прокурора РФ:

1) от 9 сентября 2002 г. N 54 "О разграничении компетенции прокуроров территориальных, приравненных к ним военных и других специализированных прокуратур";

2) от 26 июля 2001 г. N 47 "Об организации надзора за исполнением законов в оборонно-промышленном комплексе";

3) от 12 апреля 2001 г. N 23 "Об организации надзора за исполнением законов на транспорте и в таможенных органах";

4) от 30 марта 2001 г. N 17 "О полномочиях прокуроров, осуществляющих надзор за исполнением законов на особо режимных объектах и в закрытых административно-территориальных образованиях";

5) от 21 октября 1996 г. N 57 "Об организационных основах деятельности прокуратур городов с районным делением";

6) от 3 декабря 2002 г. N 70 "О порядке представления специальных донесений о чрезвычайных происшествиях и преступлениях, а также иной обязательной информации в органах прокуратуры Российской Федерации";

7) от 3 января 1996 г. N 1 "Об образовании при Генеральной прокуратуре Российской Федерации Научно-консультативного совета";

8) от 2 сентября 2002 г. "Об отделах Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах".

К территориальным прокуратурам относятся: Генеральная прокуратура, прокуратуры края, области, г. Москвы и г. Санкт-Петербурга, прокуратура автономной области, прокуратуры автономных округов, городов и районов, иные территориальные (межрайонные) прокуратуры.

Специализированные органы прокуратуры являются неотъемлемым элементом прокурорской системы, создаваемым в тех случаях, когда существует объективная необходимость обеспечения законности в специфических сферах деятельности, имеющих особую важность для жизнеобеспечения общества и государства. Объясняется это тем, что административно-территориальный принцип построения органов прокуратуры не всегда является оптимальным в тех случаях, когда работа прокуратуры касается ряда специфических сфер деятельности государства\*(697).

Свои полномочия органы военной прокуратуры осуществляют в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах, созданных в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами (п. 4 ст. 46 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации").

Приказом Генерального прокурора РФ от 9 сентября 2002 г. N 54 "О разграничении компетенции прокуроров территориальных, приравненных к ним военных и других специализированных прокуратур" на военных прокуроров возложен:

1) надзор за исполнением Конституции РФ, законов, соответствием законам издаваемых правовых актов, соблюдением прав военнослужащих и членов их семей и иных граждан руководителями и должностными лицами органов управления и военного управления, воинских частей, учреждений, организаций, предприятий и иных военизированных подразделений Вооруженных Сил РФ, внутренних войск Министерства внутренних дел РФ, Федеральной службы безопасности РФ, Федеральной службы охраны РФ, Федеральной пограничной службы ФСБ России, Службы внешней разведки РФ и ряда других ведомств;

2) надзор за исполнением законов при производстве предварительного следствия, дознания и осуществления оперативно-розыскной деятельности по уголовным делам и материалам о преступлениях, совершенных военнослужащими, а также гражданами, проходящими военные сборы, лицами гражданского персонала Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, созданных в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, в связи с исполнением ими своих служебных обязанностей или совершенных в расположении воинской части, соединения, учреждения;

3) надзор за исполнением должностными лицами органов и войск Федеральной пограничной службы РФ законов, а также соблюдением прав и гарантий граждан в изоляторах временного содержания и помещениях, специально оборудованных для содержания лиц, подвергнутых административному задержанию на основании Закона РФ "О Государственной границе Российской Федерации", а также за законностью при производстве по делам об административных



правонарушениях в отношении граждан (юридических лиц), допустивших нарушения пограничного режима в пограничной зоне, в пунктах пропуска через Государственную границу РФ, а также правил добычи, использования, передачи, охраны морских (водных) биологических ресурсов, и иные административные правонарушения стандартов и норм природоохранного законодательства, отнесенные законом к компетенции Федеральной пограничной службы России;

4) уголовное преследование по уголовным делам о преступлениях, совершенных военнослужащими, а также гражданами, проходящими военные сборы, лицами гражданского персонала Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, созданных в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, в связи с исполнением ими своих служебных обязанностей или совершенных в расположении воинской части, соединения, учреждения.

2. Системой органов прокуратуры руководит Генеральный прокурор РФ, возглавляющий Генеральную прокуратуру РФ и назначаемый на должность Советом Федерации по представлению Президента РФ (ч. 1 ст. 12 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации"). В таком же порядке происходит освобождение Генерального прокурора от должности согласно п. "з" ч. 1 ст. 102 Конституции РФ\*(698).

Если предложенная Президентом РФ кандидатура на должность Генерального прокурора РФ не получит требуемого количества голосов членов Совета Федерации, Президент РФ в течение 30 дней представляет Совету Федерации новую кандидатуру. Председатель Совета Федерации Федерального Собрания РФ в порядке, установленном Советом Федерации, приводит к присяге лицо, назначенное на должность Генерального прокурора РФ.

В отсутствие Генерального прокурора РФ или в случае невозможности исполнения им своих обязанностей его обязанности исполняет первый заместитель, а в случае отсутствия Генерального прокурора РФ и его первого заместителя или невозможности исполнения ими своих обязанностей - один из заместителей Генерального прокурора РФ в соответствии с установленным распределением обязанностей между заместителями.

Срок полномочий Генерального прокурора РФ - пять лет. Сообщение о назначении Генерального прокурора РФ на должность и об освобождении его от должности публикуется в печати.

Генеральный прокурор РФ ежегодно лично представляет палатам Федерального Собрания РФ и Президенту РФ доклад о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению.

В Генеральной прокуратуре РФ образуется коллегия в составе Генерального прокурора РФ (председатель коллегии), его первого заместителя и заместителей (по должности) и других прокурорских работников, назначаемых Генеральным прокурором РФ. Коллегия Генеральной прокуратуры является совещательным органом, необходимым для выработки решений по наиболее актуальным вопросам организации и деятельности органов прокуратуры. Заседания коллегии проводятся в плановом порядке или по указанию Генерального прокурора РФ, но не реже одного раза в два месяца.

Структура Генеральной прокуратуры РФ, так же как и иных прокуратур, не статична, она изменяется в соответствии с изменениями задач, стоящих перед прокуратурой, функций и приоритетов в ее деятельности.

Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. N 849 "О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе"\*(699) на территории России было создано семь федеральных округов. В связи с этим приказом Генерального прокурора РФ от 5 июня 2000 г. N 98 "Об образовании управлений Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах" в составе Генеральной прокуратуры РФ были образованы управления в Центральном, Северо-Западном, Приволжском, Уральском, Сибирском и Дальневосточном федеральных округах. Функции управления Генеральной прокуратуры в Южном федеральном округе были возложены на Главное управление по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности и межнациональным отношениям на Северном Кавказе.

3. Согласно ст. 13 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" прокуроры субъектов РФ назначаются на должность Генеральным прокурором РФ по согласованию с органами государственной власти субъектов РФ, определяемыми самими субъектами РФ.

Прокуроры субъектов РФ подчинены и подотчетны Генеральному прокурору РФ и только им могут быть освобождены от занимаемой должности.

4. Иные прокуроры назначаются Генеральным прокурором РФ. К ним относятся прокуроры городов и районов, а также прокуроры специализированных прокуратур. Они подчинены и подотчетны вышестоящим прокурорам и Генеральному прокурору РФ.

Сообщения о назначении прокуроров на должность и об освобождении их от должности публикуются в печати.

5. Согласно ч. 1 ст. 1 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации", прокуратура РФ - это единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории России.

В 1995 г. была принята новая редакция Федерального закона от 17 января 1992 г. N 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации", где прокурорский надзор сохранился как одно из важнейших направлений деятельности прокуратуры. В частности, в данном Законе содержится специальная гл. 2 "Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина". В качестве особой функции на прокуратуру возложена координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью (п. 2 ст. 1, ст. 8, п. 2 ст. 35).

В Конституции РФ о задачах и полномочиях прокуратуры не упоминается. Это объясняется тем, что ко времени принятия Основного закона еще не был решен вопрос о том, нужно ли оставлять за прокуратурой функции надзора за исполнением законов или по примеру англо-американских государств ограничить ее полномочия лишь поддержанием в суде государственного обвинения. Таким было и требование Совета Европы как условие вступления в него России\*(700).

Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации" поставил перед прокуратурой следующие задачи:

обеспечение верховенства закона;

обеспечение единства и укрепления законности;

защита прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

В целях выполнения этих задач прокуратура РФ осуществляет надзор за:

исполнением законов федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, 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;

соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;

исполнением законов судебными приставами и др.

## **Глава 8. Местное самоуправление**

### **Статья 130**

1. Пункт первый комментируемой статьи, развивая нормы ст. 3, 12 Конституции о местном самоуправлении как одной из основ конституционного строя, содержит понятие местного самоуправления и его основную цель - обеспечение самостоятельного решения населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

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.

Правовую основу местного самоуправления составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, другие федеральные законы, издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации (указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти), конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты.

Государственную регистрацию уставов муниципальных образований организует уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в сфере регистрации уставов муниципальных образований.

Вопросы местного значения - это вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией РФ и Федеральным законом от 6 октября 2003 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (в ред. от 10 июня 2008 г.)\*(701), законами субъектов Федерации осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

Вопросы местного значения с учетом статуса муниципальных образований разграничены указанным Федеральным законом на вопросы местного значения поселения (ст. 14), муниципального района (ст. 15) и городского округа (ст. 16).

При этом органы местного самоуправления поселения, муниципального района, городского округа вправе решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Федерации, только при наличии собственных материальных ресурсов и финансовых средств (за исключением субвенций и дотаций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта Федерации).

2. В муниципальном образовании прямое, непосредственное представительство местного сообщества выражается через выборные органы и через выборных должностных лиц местного самоуправления. К ним относятся, прежде всего, депутаты представительных органов местного самоуправления и сами представительные органы, а также главы муниципальных образований, избранные гражданами, иные выборные должностные лица, избранные населением.

Примером опосредованного представительства являются главы муниципальных образований, главы администраций муниципальных образований, избранные либо назначенные представительными органами; органы местной администрации, сформированные главами муниципальных образований, главами администраций муниципальных образований; муниципальные избирательные комиссии, члены с решающим голосом которых назначены представительными органами.

Нормами Федерального закона от 2 марта 2007 г. "О муниципальной службе в Российской Федерации"\*(702) регулируются отношения, связанные с поступлением на муниципальную службу, прохождением и прекращением муниципальной службы, а также с определением правового положения (статуса) муниципальных служащих\*(703).

Согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", помимо обязательного, согласно Федеральному закону от 1995 г.\*(704), представительного органа местного самоуправления, в структуре органов местного самоуправления предусматривается (ст. 34) глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Народ, обладая всей полнотой власти, при формировании представительных органов и иных выборных должностных лиц, поручая им ежедневное осуществление властных функций в установленном законом рамках, не отчуждает ее от себя. Наоборот, он создает надежные механизмы, при помощи которых может высказать, исходя из собственного понимания своих интересов, мнение относительно целесообразности и результативности осуществления государственной власти ее институтами: народ всегда волен внести коррективы в систему власти, в ее функционирование и направленность.

Таким образом, в местном самоуправлении органически сочетаются формы непосредственной и представительной демократии, что является одним из основных принципов местного самоуправления.

Конституция Российской Федерации в ст. 3 и 130 определяет основные институты непосредственной демократии, которые обеспечивают населению муниципальных образований реальную самостоятельность при принятии им решений по вопросам местного значения. Она относит к таким институтам местный референдум, выборы, другие формы прямого волеизъявления граждан.

Согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", перечень форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления расширен\*(705).

К другим формам прямого волеизъявления граждан, помимо выборов и референдума, законодатель отнес:

отзыв населением депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления; голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования (консультативный референдум);

сходы, собрания, конференции граждан, правотворческую инициативу, территориальное общественное самоуправление, публичные слушания, опросы граждан, обращения граждан.

Законом предусмотрены другие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении, не противоречащие Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству, законам субъектов Российской Федерации. К этой группе форм непосредственной демократии можно отнести следующие формы непосредственного народовластия, используемые в субъектах Российской Федерации: указы избирателей, отчеты органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, народное обсуждение проектов нормативных правовых актов, собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование и иные не противоречащие законодательству формы прямого волеизъявления.

Муниципальная власть - самостоятельный уровень публичной власти. Это подтверждается позицией Конституционного Суда РФ. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 3 Конституции РФ Конституционный Суд РФ распространяет понятие публичной власти не только на государственную власть, но и на местное самоуправление: "в соответствии со ст. 130 (часть 2) Конституции РФ местное самоуправление - как публичная... власть осуществляется..." (п. 2 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда от 2 апреля 2002 г. N 7-П\*(706)); "...организация публичной власти на местах, вне зависимости от того, осуществляется она органами государственной власти местного уровня или муниципальными органами, не входящими в систему органов государственной власти..." (п. 4 мотивировочной части определения Конституционного Суда от 11 июня 1999 г. N 105-О\*(707).

## Статья 131

1. Конституция Российской Федерации в качестве территориальной основы местного самоуправления определила, прежде всего, городские и сельские поселения, допуская одновременно осуществление местного самоуправления и на других территориях.

Развивая приведенное выше конституционное положение, территориальные правовые основы местного самоуправления определены в гл. 2 Федерального закона от 6 октября 2003 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Данный Федеральный закон в ст. 10 конкретизировал понятие "другие территории", указав, что к ним относятся муниципальные районы и внутригородские территории городов федерального значения.

Таким образом, в Российской Федерации установлены два основных вида территориальной организации местного самоуправления - поселенческий и территориальный.

Территория, в пределах которой осуществляется местное самоуправление, именуется муниципальным образованием.

Местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации. Это означает, что все субъекты Федерации обязаны обеспечить населению городских и сельских поселений, муниципальных районов и внутригородских территорий городов Москвы и Санкт-Петербурга реализацию права на местное самоуправление.

Федеральными законами установлены некоторые особенности территориальной организации и осуществления местного самоуправления для городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, закрытых административно-территориальных образований, наукоградов и приграничных территорий.

Границы территорий муниципальных образований устанавливаются и изменяются законами субъектов Федерации в соответствии со следующими принципами территориальной организации местного самоуправления:

территория субъекта Федерации, за исключением территорий с низкой плотностью населения, разграничивается между поселениями;

территории всех поселений, за исключением территорий городских округов, а также возникающие на территориях с низкой плотностью населения межселенные территории входят в состав муниципальных районов;

территорию поселения составляют исторически сложившиеся земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения, рекреационные земли, земли для развития поселения;

в состав территории поселения входят земли независимо от форм собственности и целевого назначения и т.д.

Согласно комментируемой статье Конституции, структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Тем не менее федеральный законодатель перечислил органы местного самоуправления, которые должны создаваться в муниципальном образовании.

2. Преобразованием муниципальных образований является объединение и разделение муниципальных образований, изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа.

Изменение границ муниципального образования, преобразование муниципальных образований осуществляется законами субъекта Федерации по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъекта Федерации и федеральных органов государственной власти. Инициатива населения об изменении границ или преобразовании муниципального образования реализуется в порядке, установленном Федеральным законом от 12 июня 2002 г. "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (с посл. изм. и доп.)\*(708) и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Федерации для выдвижения инициативы проведения местного референдума. Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти об изменении или преобразовании границ муниципального образования оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти.

Изменение границ муниципальных районов, влекущее за собой отнесение территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов к территориям других муниципальных районов, а также изменение границ поселений, влекущее за собой отнесение территорий отдельных входящих в их состав населенных пунктов к территориям других поселений, осуществляется с согласия населения данных поселений и (или) населенных пунктов, выраженного путем голосования, проводимого в порядке установленном законами для проведения местного референдума, с учетом особенностей, установленных ст. 24 Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в

Российской Федерации", либо на сходах граждан с учетом мнения представительных органов муниципальных районов и поселений.

Изменение границ муниципальных районов и входящих в их состав поселений, влекущее за собой отнесение территорий отдельных входящих в состав указанных поселений поселков и сельских населенных пунктов к территориям городских округов, осуществляется с согласия населения поселений и городских округов, выраженного представительными органами соответствующих поселений и городских округов, а также с учетом мнения населения муниципальных районов, выраженного представительными органами соответствующих муниципальных районов.

Изменение границ муниципальных районов и поселений, не влекущее за собой отнесения территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов соответственно к территориям других муниципальных районов или поселений, осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительными органами муниципальных районов и поселений.

Уменьшение численности населения сельских населенных пунктов менее чем на 50 процентов относительно минимальной численности населения, установленной Федеральным законом от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", после определения законами субъектов Федерации границ поселений в соответствии с требованиями данного Федерального закона не является достаточным основанием для инициирования органами местного самоуправления, органами государственной власти субъектов Федерации, федеральными органами государственной власти процедуры изменения границ поселений.

Объединение двух и более поселений, не влекущее за собой изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с согласия населения каждого из поселений, выраженного путем проведения голосования, либо на сходах граждан.

Объединение двух и более муниципальных районов, не влекущее за собой изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительными органами каждого из объединяемых муниципальных районов.

## Статья 132

1. В пункте первом комментируемой статьи определяются основные функции и полномочия органов местного самоуправления.

Содержание каждой функции местного самоуправления складывается из совокупности однородных направлений деятельности, объединяясь в одну функцию, исходя из специфики тех общественных отношений, на которые они воздействуют. Таким образом, основные функции местного самоуправления охватывают все направления его деятельности.

Функции местного самоуправления обусловлены его природой, задачами и целями, стоящими перед местными сообществами на конкретном этапе их развития. Функции местного самоуправления представляют собой единство содержания, компетенции, полномочий, форм и методов осуществления муниципальной деятельности, неразрывно связанных с ее определенными направлениями.

С учетом задач, решаемых в ходе осуществления местного самоуправления на современном этапе, можно выделить следующие основные функции местного самоуправления:

- 1) обеспечение непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения, учет и координация интересов различных групп населения, защита меньшинств;
- 2) обеспечение комплексного социально-экономического развития муниципального образования;
- 3) управление муниципальной собственностью и местными финансами;
- 4) осуществление социальной политики местного самоуправления, направленной на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека;
- 5) охрана окружающей среды;
- 6) обеспечение общественного порядка.

Функции местного самоуправления как комплексного социально-политического института необходимо отличать от функций (видов деятельности) органов и должностных лиц муниципальных образований, предназначенных для осуществления определенных функций местного самоуправления.

В зависимости от характера основных функций органы местного самоуправления подразделяются на представительные, исполнительно-распорядительные, контрольные органы, а также избирательные комиссии и комиссии по проведению референдума.

Функции отражают материальное содержание деятельности органов и должностных лиц. Они обозначают их определенные виды деятельности, связанные с выполнением поставленных перед ними целей и задач. Кроме этого, большинству органов управления присущи функции, имеющие универсальный характер: прогнозирование, планирование, регулирование, координация, кадровое дело, финансирование, контроль, учет и др. Полный и точный перечень функций органов и должностных лиц местного самоуправления имеет большое значение для правильной организации осуществления их компетенции.

В целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов федеральный законодатель Федеральным законом от 6 октября 2003 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" наделяет их следующими полномочиями:

принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений, издание муниципальных правовых актов;

установление официальных символов муниципального образования;

создание муниципальных предприятий и учреждений, финансирование муниципальных учреждений, формирование и размещение муниципального заказа;

установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, если иное не предусмотрено федеральными законами и др.

Органы местного самоуправления поселений и городских округов вправе в соответствии с уставами муниципальных образований принимать решение о привлечении граждан к выполнению на добровольной основе социально значимых для поселения и городского округа работ (в том числе дежурств) в целях решения определенных федеральным законодателем вопросов местного значения поселений, городских округов.

Полномочия органов местного самоуправления осуществляются ими самостоятельно. Подчиненность органа или должностного лица местного самоуправления одного муниципального образования органу или должностному лицу местного самоуправления другого муниципального образования не допускается.

Порядок осуществления отдельных полномочий органами муниципальной власти регулируются специальными законами. Так, Федеральный закон от 25 сентября 1997 г. N 126-ФЗ "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации" (709) определяет основные принципы организации местных финансов, устанавливает источники формирования и направления использования финансовых ресурсов местного самоуправления, основы бюджетного процесса в муниципальных образованиях и взаимоотношения органов местного самоуправления с финансовыми институтами, а также гарантии финансовых прав органов местного самоуправления.

К полномочиям органов местного самоуправления по формированию местных бюджетов относятся права представительных органов местного самоуправления:

устанавливать местные налоги и сборы и предоставлять льготы по их уплате в соответствии с федеральными законами;

в соответствии с законодательством Российской Федерации принимать решения об установлении или отмене местного налога и сбора, о внесении изменений в порядок его уплаты. Принятые решения подлежат официальному опубликованию не менее чем за один месяц до вступления их в силу.

Органы местного самоуправления вправе получать в местный бюджет предусмотренные законами Российской Федерации и законами субъектов Российской Федерации налоги с филиалов и представительств, головные предприятия которых расположены вне территории данного муниципального образования.

2. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", так же как и Федеральный закон от 28 августа 1995 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", в гл. 4 предусматривает возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями с передачей им материальных и финансовых средств, необходимых для их осуществления. Установлен порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, государственный контроль над осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

Органы и должностные лица местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в той мере, в какой эти полномочия обеспечены органами государственной власти материальными и финансовыми средствами.

### Статья 133

Конституция РФ установила гарантии местного самоуправления, а также закрепила, что права и свободы человека и гражданина, в том числе, в области осуществления местного самоуправления должны определять смысл, содержание и применение законов, деятельности законодательной и исполнительной власти и обеспечиваться правосудием.

Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Федерации обязаны создавать необходимые правовые, организационные, материально-финансовые условия для становления и развития местного самоуправления, оказывать содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление, обеспечивать гарантии реализации предусмотренных Конституцией и законами Российской Федерации обязанностей государства в области местного самоуправления, контролировать соблюдение действующего законодательства в области местного самоуправления.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"\*(710) к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области местного самоуправления относит, наряду с иными, установление порядка судебной защиты и судебную защиту прав местного самоуправления (ст. 46).

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.

Юридическая конструкция Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" далека от совершенства. Судебная защита местного самоуправления не исчерпывается признанием недействительными правовых актов; субъекты, перечисленные в ст. 32 этого Закона, подают не иски, а заявления и жалобы; подведомственность дел судам общей юрисдикции и арбитражным судам требует законодательного разграничения и т.д. Однако при всем ее несовершенстве данная статья несет в себе значительный демократический потенциал, наполняющий реальным содержанием конституционную гарантию судебной защиты местного самоуправления. Граждане, органы и должностные лица местного самоуправления получают возможность обратиться в суд в случае нарушения прав местного самоуправления.

Ответственность перед государством и гражданами несут не только муниципальные органы и их должностные лица, но и государственные органы и государственные служащие за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих полномочий в области развития и осуществления местного самоуправления. На многие государственные органы и обеспечивающих их функции в сфере местного самоуправления государственных служащих возложены значительные полномочия, от степени исполнения которых непосредственно зависит эффективность государственной политики в этой важной области.

В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" закреплена ответственность органов и



должностных лиц местного самоуправления, а ответственность государственных органов и государственных служащих не установлена. Однако это не значит, что действующее законодательство не содержит мер юридической ответственности для государственных органов и их служащих.

К гарантиям местного самоуправления Конституция относит запрет на ограничение прав местного самоуправления. Такой запрет обусловлен организационной самостоятельностью и обособленностью местного самоуправления.

## **Глава Конституционные поправки и пересмотр Конституции**

**9.**

Как известно, право по отношению к регулируемым им общественным отношениям носит вторичный характер, т.е. сначала возникают новые общественные отношения, а позднее создаются юридические нормы, их регулирующие. В связи с этим в любой стране происходит непрерывный процесс совершенствования правовых норм, вызванный переменами в ее общественной жизни. Россия не является в этой части исключением, скорее наоборот: длительное ее отставание на протяжении почти всего XX в. от общих темпов развития иных экономически развитых государствах мира породило ускоренный процесс реформ в XXI столетии. Тем не менее в правовой системе любого государства есть нормативный акт, обеспечивающий относительную стабильность всей правовой системы, - конституция. Это обусловлено тем, что нормы Основного закона устанавливают наиболее общие правила поведения всех участников правовых отношений, в связи с чем они в наименьшей степени нуждаются в изменениях. Более того, дабы избежать поспешных, конъюнктурных изменений ее положений, нормы конституции обеспечиваются повышенной правовой защитой. Однако необходимость изменения конституции, замена ее устаревших положений более современными рано или поздно неизбежно возникает. Это естественный процесс, и относиться к нему необходимо объективно и взвешенно.

Конституции большинства цивилизованных государств мира содержат специальный раздел или главу, посвященную регулированию вопросов дополнения, изменения, порядка отмены конституции и принятия нового Основного закона. Правда, в прежних Конституциях СССР и РСФСР подобный раздел отсутствовал либо содержал характерную для авторитарных государств абстрактную норму о том, что вопросы изменения конституции решаются Верховным Советом страны (высшим представительным органом государственной власти) квалифицированным большинством голосов. Конституция Российской Федерации 1993 г. впервые квалифицированно, на должном процедурном уровне решила вопрос о внесении изменений в Основной закон, а также об основаниях и условиях принятия новой Конституции.

### **Статья 134**

Комментируемая статья вводит в практический оборот новые для отечественной правовой системы термины, требующие пояснения.

Поправки, вносимые в Конституцию, - это дополнения, изменения или изъятия из текста Основного закона отдельных статей (части статьи) тех глав Конституции, которые могут быть подвергнуты изменениям в соответствии со ст. 136 (см. комментарий), существенно не меняющие ее текст. К сожалению, гл. 9 не определяет порядка внесения в Конституцию дополнительных глав, но поскольку она не содержит и прямого запрета подобных действий, включение дополнительных глав, не противоречащих основам конституционного строя, также можно отнести к числу поправок.

Пересмотр положений Конституции - это способ принятия нового Основного закона. Поскольку ст. 135 устанавливает перечень глав Конституции, обладающих повышенной юридической защитой (см. комментарий), внесение в их статьи даже отдельных, технических изменений требует принятия новой Конституции в порядке, установленном названной статьей. Однако сам термин "пересмотр", очевидно, не предполагает принятия текста Основного закона, кардинально отличающегося от действующей Конституции. Таким образом, авторы действующей Конституции впервые попытались установить историческую и юридическую преемственность в конституционном строительстве, ранее отсутствовавшую в нашей стране. Необходимо обратить внимание на различие в терминах, регламентирующих законодательные процедуры в Государственной Думе и в вопросах изменения и пересмотра Конституции. Если ст. 104 содержит

императивное (обязательное) веление законодательной инициативы, то в ст. 134 использован осторожный оборот "могут вносить", предполагающий выбор поведения, включая бездействие.

Также комментируемая статья определяет перечень субъектов (инициаторов) законодательной инициативы, обладающих юридическим правом предлагать изменения Конституции. В отличие от перечня субъектов, обладающих законодательной инициативой по отношению к федеральным и федеральным конституционным законам (см. комментарий к ст. 104), этот перечень существенно уже. В него не вошли в индивидуальном порядке члены совета Федерации и депутаты Государственной Думы (это право принадлежит только коллективу в количестве не менее 1/5 от общего состава каждой из палат) и высшие федеральные суды. Также не обладает правом внесения предложений об изменении Конституции исполняющий обязанности Президента России (см. комментарий к ст. 92).

При этом необходимо отметить, что не только избиратели, но и их представители в лице членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы лишены возможности непосредственно влиять на результаты изменения или пересмотра Конституции. В сумме перечисленные условия образуют дополнительные гарантии обеспечения стабильности основного закона страны.

### Статья 135

1. Конституция 1993 г. не только впервые в истории отечественного конституционного строительства устанавливает различную юридическую силу норм отдельных глав Основного закона (см. комментарий к ст. 16), но и определяет различный порядок их изменения и пересмотра. Так, часть первая комментируемой статьи определяет главы Конституции, пользующиеся повышенной юридической защитой; такие главы не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием, для этого должен быть создан специальный орган (см. комментарий к ч. 2 настоящей статьи). Речь идет о гл. 1, 2 и 9 Конституции России. Основанием для установления этих различий являются содержательные и процессуальные особенности названных глав и включенных в них статей. Рассмотрим их подробнее.

Глава 1, как отмечалось выше, закрепляет в нормах Основного закона страны самые общие нормы и принципы государственного и общественного устройства Российской Федерации, определяющие не только смысл и содержание всех законов и иных нормативно-правовых актов, действующих в стране, но и содержание всех остальных восьми глав Конституции. Этим объясняются и процессуальные особенности гл. 1, установленные ст. 16, придающей нормам этой главы повышенную по сравнению с иными нормами Конституции юридическую силу (см. комментарий).

Глава 2, как отмечалось выше, определяет перечень, механизм и гарантии реализации прав, свобод и обязанностей человека и гражданина в Российской Федерации. Как устанавливает Конституция, человек, его права и свободы являются высшей ценностью (см. комментарий к ст. 2), признаются и гарантируются государством (см. комментарий к ст. 17), определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность органов публичной власти (ст. 18), а положения гл. 2 не могут быть изменены иначе как в порядке, установленном самой Конституцией (см. комментарий к ст. 64). Все перечисленное ставит нормы гл. 2 Конституции в особое положение, отличающееся от норм последующих глав Основного закона.

Глава 9 также относится к числу "особых" глав Основного закона, поскольку определяет порядок изменения Конституции. Внесение изменений в нормы этой главы ведет к разрушению всей системы Конституции России, а в дальнейшем и правовой системы страны. Хотя в нормах самой гл. 9 не содержится указаний на какой-либо специальный порядок ее изменения, ее содержание и указание на невозможность ее пересмотра Федеральным Собранием определяет ее статус как особый.

2. Порядок изменения конституции и принятия нового Основного закона в различных государствах мира отличается рядом особенностей. Однако, суммируя зарубежный и отечественный опыт конституционного строительства, можно выделить ряд основных способов принятия и изменения конституций.

Октроирование (от фр. *octroyer* - жаловать, даровать) - дарование, пожалование монархом или диктатором конституции своему народу или народу колонии.

Принятие конституции парламентом, т.е. органом, созданным для обычной законотворческой деятельности, как правило, особым (квалифицированным) большинством голосов.

Референдум - утверждение проекта конституции всенародным голосованием большинства граждан страны, обладающих активным избирательным правом.

Принятие конституции учредительным (конституционным) собранием, т.е. разработка и утверждение конституции специально созданным для этой цели представительным органом власти, как правило, формируемым населением.

В России за ее недолгую конституционную историю были испробованы все перечисленные выше способы принятия Конституции. Каждый из названных способов имеет свои положительные и отрицательные стороны, поэтому наиболее эффективным и демократичным, по мнению авторов комментария, является сочетание нескольких из этих способов в единой процедуре. По такому пути и пошли авторы настоящей Конституции, предусмотрев комбинированный порядок пересмотра положений гл. 1, 2 и 9 Конституции, включающий законодательную инициативу (см. комментарий к ст. 134), поддержку палат Федерального Собрания и созыв Конституционного Собрания.

Конституционное Собрание - это предусмотренный действующим Основным законом орган, созываемый специально для решения вопроса о пересмотре положений гл. 1, 2 и 9 Конституции России. Статус, порядок формирования и деятельности этого органа должен определяться федеральным конституционным законом, несколько проектов которого имеется на сегодняшний день. Наиболее перспективным для принятия представляется проект закона, внесенный Председателем Комитета Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы О.И. Ковалевым 21 сентября 2000 г. и принятый к рассмотрению протоколом заседания Совета Государственной Думы N 43\*(711). Несмотря на то что закон до сих пор не принят, а указанный проект требует внесения в него изменений, связанных с общей реформой избирательной системы страны, тем не менее на основании анализа положений Конституции, проекта федерального закона "О Конституционном Собрании" и суждений ряда отечественных ученых-государствоведов можно в общих чертах определить статус и особенности этого органа.

Статья 138 Регламента Государственной Думы обязывает нижнюю палату парламента обсудить совместное заключение названных комитетов и принять по нему постановление об одобрении или отклонении указанных предложений. Предложение должно быть одобрено не менее чем 3/5 от общего числа депутатов. Если необходимое число голосов не набрано, предложение считается отклоненным. После одобрения предложение о пересмотре Конституции в течение пяти дней направляется в Совет Федерации для последующего рассмотрения\*(712).

По необъяснимым для авторов комментария причинам аналогичные нормы, определяющие порядок пересмотра Конституции России верхней палатой парламента, в Регламенте Совета Федерации отсутствуют. Однако следует иметь в виду, что положения ч. 2 и 3 комментируемой статьи не будут действовать до тех пор, пока не будет принят федеральный конституционный закон "О Конституционном Собрании".

3. Конституционное Собрание в случае его созыва может принять два решения: о неизменности Конституции либо разработать проект новой Конституции Российской Федерации. Решение о неизменности Конституции означает, что члены Конституционного Собрания не поддержали решения палат парламента об изменении действующей Конституции России. Оригинальное предложение содержит проект федерального закона "О Конституционном Собрании", внесенный в Государственную Думу О.А. Ковалевым: о внесении проекта подобного решения в Собрание одним из субъектов инициативы пересмотра Конституции (ст. 87). Очевидно, авторы проекта исходили из того, что Конституция делегирует это право нескольким субъектам законодательной инициативы (см. комментарий к ст. 134). В этом случае в их числе могут быть как союзники, так и противники того или иного предложения. Однако представляется, что выступление противников пересмотра Конституции логичнее было бы предусмотреть в палатах Федерального Собрания, а не в Конституционном Собрании, поскольку это может выглядеть как давление на независимый конституционный орган. Конституция не определяет число голосов, необходимых для принятия решения о неизменности Конституции, однако цитируемый проект называет цифру 2/3 от общего числа его участников.

Конституция поручает разработку проекта новой Конституции самому Конституционному Собранию. На наш взгляд, это означает, что Собрание может принять за основу проект, одобренный палатами Федерального Собрания, может отклонить его и рассмотреть иной, альтернативный проект, а также может сформировать рабочую группу из числа специалистов для разработки принципиально нового проекта Конституции. В любом случае, решение об одобрении

одного из них должно быть принято Конституционным Собранием 2/3 голосов от общего числа его членов или вынесено на всенародное голосование.

## Статья 136

Как отмечалось выше, поправки - это дополнения, изменения или изъятия из текста Основного закона отдельных статей (части статьи) тех глав Конституции, которые могут быть подвергнуты изменениям в соответствии с комментируемой статьей. К этому перечню отнесены гл. 3-8, определяющие статус, порядок формирования и работы, компетенцию федеральных органов государственной власти, а также федеративное устройство страны. Очевидно, эта сфера общественной жизни более динамична и потенциально подвержена изменениям, чем регулируемая рассмотренными выше гл. 1, 2 и 9 Конституции. В связи с этим авторы Конституции установили менее сложный порядок изменения этих глав. В соответствии с Конституцией этот порядок включает три этапа. Первый - реализация законодательной инициативы субъектами, перечисленными в ст. 134 (см. комментарий). Эти предложения в соответствии с Федеральным законом от 4 марта 1998 г. "О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации" вносятся в Государственную Думу\*(713).

Второй этап - рассмотрение предложений в палатах Федерального Собрания. В соответствии с указанным Федеральным законом (ст. 4) и Регламентом Государственной Думы (ст. 139)\*(714) предложение о поправках вместе с обоснованием направляется Советом Государственной Думы в Комитеты по государственному строительству и по законодательству для совместного рассмотрения. Принятое по этому вопросу решение направляется в Совет Государственной Думы для включения в календарь рассмотрения вопросов Государственной Думой. Рассмотрению в Государственной Думе подлежит проект специального акта, который Федеральным законом от 4 марта 1998 г. "О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации" назван "законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации" (ст. 2). Содержание этого проекта также определено названным Законом: текст новой статьи (части или пункта статьи) Конституции, либо текст новой редакции статьи (части или пункта статьи), либо предложение об исключении статьи (части или пункта статьи) из Конституции (ст. 3). Как и любой другой закон, проект рассматривается Думой в трех чтениях, однако, поскольку ст. 136 Конституции определяет, что проект закона о поправке должен быть принят в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, для одобрения его в окончательном виде необходимо, чтобы за него проголосовали не менее 2/3 от общего числа депутатов Государственной Думы. В случае принятия положительного решения проект закона о поправке к Конституции направляется в Совет Федерации.

В верхней палате парламента в соответствии со ст. 131 Регламента Совета Федерации проект поступает в комитет по конституционному законодательству, который обобщает все предложения комитетов и комиссий Совета Федерации и принимает одно из следующих решений: рекомендовать Совету Федерации одобрить проект закона или отклонить его\*(715). Проект закона о поправках вместе с обоснованием и рекомендацией названного комитета поступает для обсуждения в Совет Федерации. С появлением в нашей стране такого негосударственного органа, как Общественная палата Российской Федерации\*(716), подготовленное ею заключение по результатам общественной экспертизы проекта закона о поправке к Конституции Российской Федерации подлежит обязательному рассмотрению на заседании Совета Федерации\*(717). После обсуждения проект закона принимается квалифицированным большинством голосов - не менее 3/4 от общего числа членов Совета Федерации. В случае отклонения верхней палатой парламента проекта закона она совместно с Государственной Думой может создать согласительную комиссию.

Третий этап - контрасигнатура (от лат. *contra* - против; *signare* - подписывать); в данном контексте - одобрение решения вышестоящего органа государственной власти субъектами Российской Федерации. Не позднее пяти дней с момента принятия закона Советом Федерации его Председатель направляет закон о поправке к Конституции в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации для рассмотрения (ст. 135 Регламента РФ). Одобрение субъектами Федерации изменений Конституции России необходимо с целью оградить их население от возможного ущемления его прав, свобод и законных интересов. В данном случае контрасигнатура региональных парламентов заменяет собой более дорогостоящую процедуру общероссийского референдума. При этом на рассмотрение вопроса законодательным органам субъектов Федерации Федеральный закон от 4 марта 1998 г. "О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации" отводит не более одного года со дня принятия закона Советом Федерации (ст. 9), а ст.

136 Конституции определяет число субъектов Федерации, необходимое для одобрения проекта, - не менее 2/3 (59).

Далее следует факультативный этап, служащий дополнительной гарантией справедливости, законности и объективности конституционных перемен: обращение в Верховный Суд Российской Федерации, правом на которое, согласно ст. 11 Федерального закона "О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации", в течение 7 дней с момента принятия закона Советом Федерации обладает Президент Российской Федерации и законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Решение Суд принимает в порядке, определенном гражданско-процессуальным законодательством, и в случае удовлетворения иска требует повторного рассмотрения Советом Федерации.

Как и любой другой закон, закон о поправке к Конституции подписывается Президентом России в семидневный срок и подлежит официальному опубликованию. Как и в отношении любого другого закона, принятого в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, Президент не имеет права вето на данный Закон.

В различных странах приняты разные способы кодификации текста измененной конституции. В России, как следует из текста Федерального закона "О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации", принятые поправки инкорпорируются (от лат. *incorporare*), т.е. включаются в основной текст Конституции, с указанием даты вступления в силу. Номера исключенных из текста статей сохраняются, общая нумерация статей и глав не меняется.

#### Статья 137

1. Статья 65 Основного закона впервые в конституционной истории России определяет полный перечень субъектов Российской Федерации. В момент проведения референдума по Конституции Российской Федерации только два года прошло с момента распада СССР, и авторы Основного закона пытались сделать все возможное ради сохранения целостности России. Поэтому можно с уверенностью сказать, что это норма является дополнительной гарантией неизбежности федеративного устройства страны. Однако в результате конституционной реформы начала 90-х гг. XX в. Россия в сравнении с иными государствами мира стала федерацией с наибольшим числом субъектов. Хотя распад федеративных государств (СССР, ЧССР, СФРЮ), произошедший на рубеже XX-XXI вв., был вызван не размерами их территорий или числом субъектов, а крахом социалистического режима, тем не менее, очевидно, существует какое-то оптимальное число субъектов федерации, позволяющее обеспечить управляемость страны в целом.

Итак, часть 1 комментируемой статьи устанавливает три варианта изменения федеративного устройства России.

Принятие в ее состав нового субъекта Федерации, т.е. вхождение в состав Российской Федерации новой территории, находящейся за пределами ее государственных границ и в момент обращения к России с просьбой о вхождении в ее состав имеющей статус суверенного государства или его части. Очевидно, данная ситуация может возникнуть только в случае добровольного согласия самого суверенного государства на вхождение целиком или его части в состав Российской Федерации. В противном случае это будет нарушение принципа территориальной целостности, закрепленного Заключительным актом Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе от 1 августа 1975 г.\*(718) Видимо, такой способ изменения федеративного устройства включен в текст Конституции с расчетом на изменение политической ситуации на постсоветском пространстве. Однако авторы комментария полагают, что даже положительное решение о вхождении в состав России, принятое на референдуме в таких образованиях, как республики Южная Осетия, Абхазия и Приднестровье, не будет иметь законной силы.

Образование в составе России нового субъекта Федерации может произойти путем объединения граничащих между собой субъектов Федерации, либо путем разделения существующего ранее субъекта Федерации. Таким способом, правда еще до вступления в силу Конституции 1993 г., образовались Чеченская и Ингушская Республики после разделения Чечено-Ингушской АССР\*(719), а также Пермский и Красноярский края и Камчатская область после слияния их с входившими в них автономными округами\*(720). Думается, что с точки зрения объективности процесс укрупнения субъектов даст положительный результат, поскольку

вхождение равноправных субъектов в состав друг друга, как отмечалось выше (см. комментарий к ст. 65), является юридическим нонсенсом.

Изменение конституционно-правового статуса субъекта Федерации означает преобразование субъекта из одной формы в другую. Как отмечалось выше (см. комментарий к ст. 5), Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов. Таким образом, например, преобразование области в край или республику будет рассматриваться как изменение конституционно-правового статуса субъекта Федерации. При этом остается спорным вопрос о преобразовании единственной в составе России автономной области - Еврейской, поскольку после ее преобразования будет навсегда утрачен один из типов субъектов Федерации, закрепленных практически неизменной главой первой Конституции России (см. комментарий к ст. 5).

Все перечисленные выше изменения федеративного устройства России осуществляются федеральными конституционными законами. Ныне действует единый Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. "О порядке принятия в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта Федерации", устанавливающий общий порядок изменения статуса субъекта и обязывающий Президента Российской Федерации на основании обращения к нему законодательных (представительных) органов государственной власти назначить на территории преобразуемого субъекта (субъектов) референдум по существу решаемого вопроса\*(721). В случае принятия на референдуме положительного решения издается индивидуальный федеральный конституционный закон о порядке преобразования субъекта Федерации (см. комментарий к ст. 65). Первым подобным актом стал Федеральный конституционный закон от 25 марта 2004 г. "Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа"\*(722). При этом выход автономного округа из состава области или края, в который он ранее входил, по образцу Чукотского автономного округа\*(723), как способ изменения его конституционно-правового статуса без согласия федеральных органов государственной власти юридически запрещен Федеральным законом "О референдуме Российской Федерации"\*(724).

2. Не все изменения федеративного устройства России могут носить столь глобальный характер, как это установлено ч. 1 комментируемой статьи. Некоторые из них могут касаться только изменения наименования субъекта Федерации. В таком случае решение об этом принимается законодательным (представительным) органом государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, а затем новое наименование вносится в текст Основного закона. Однако, после того как Республики Ингушетия, Северная Осетия-Алания и Калмыкия Хальмг Тангч, вернули себе свои исторические названия, встал вопрос о том, в обязанности какого органа государственной власти входит полномочие по внесению подобных изменений в Конституцию, поскольку ее авторами этот вопрос не был решен.

## **Раздел Заключительные и переходные положения**

**второй.**

Новые конституции, как правило, инкорпорируются в уже существующую в стране правовую систему, и для приведения ее в соответствие с новым Основным законом требуется некоторое время. Иногда действующая система органов государственной власти и порядок их формирования не соответствуют новой конституции. Для того чтобы выполнить все необходимые действия по приведению правовой системы в соответствие с новой конституцией, вводится переходный период, продолжительность и содержание которого определяются самой конституцией или решением полномочного органа (учредительного собрания, парламента, монарха) о введении ее в действие. Преимущественно такой акт содержит в себе сроки проведения необходимых преобразований и прекращает действие по их истечении. Иными словами, в отличие от самого текста конституции, такой акт имеет второстепенное значение и временный характер.

Конституция России 1993 г. содержит раздел, объединяющий две группы норм - заключительные и регламентирующие переходный период. Однако этот раздел включен в текст Конституции и в большинстве положений не содержит сроков их исполнения. По мнению авторов комментария, раздел второй Конституции исчерпал свое значение и может рассматриваться как нормативно-правовой акт, утративший силу, но по причине отсутствия в нем таких указаний он продолжает иметь формально-юридическое значение.

По своей структуре второй раздел Конституции отличается от первого и разделен не на статьи и их части, а на девять пунктов, по которым и построен следующий комментарий.

1. Итак, первая группа норм комментируемого пункта относится к числу заключительных. Речь, прежде всего, идет о результатах всенародного голосования по ее принятию. Референдум по проекту Конституции Российской Федерации проводился на основании указа Президента Российской Федерации от 15 октября 1993 г. N 1633 "О проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации"\*(725). Одновременно с назначением даты голосования - 12 декабря 1993 г. этим Указом утверждалось Положение о всенародном голосовании. Любопытно, что ни сам Указ, ни утвержденное им положение не содержали указания на правовые последствия референдума, т.е. на то, что происходит с проектом Конституции в случае положительного или отрицательного решения, принятого в ходе референдума. Видимо, инициаторы конституционной реформы не были до конца уверены в положительном исходе референдума и в условиях отсутствия парламента, который мог бы, в соответствии с действовавшей ранее Конституцией 1978 г. с последующими изменениями, принять на себя решение этого вопроса, оставляли для себя возможность легитимации Конституции иным путем.

Однако референдум, совмещенный с выборами первого состава Государственной Думы и Совета Федерации, дал положительный результат: из 106 170 835 избирателей приняли участие в голосовании 54,8%, из них за принятие Конституции проголосовали 58,4%, при довольно высоком числе голосовавших против (41,6%)\*(726). Поскольку решение на референдуме было принято, из него автоматически вытекали и заключительные нормы Конституции. Первая - о вступлении Конституции в силу. Зарубежный опыт знает несколько вариантов установления подобных сроков. Как правило, это какой-то рубежный срок: конец, начало года или месяца. В данном случае можно было бы использовать приближающееся начало 1994 г. Однако авторы Конституции России пошли по более традиционному для отечественной правовой системы пути, объявив датой вступления Основного закона в силу день ее официального опубликования. Конституция была опубликована 25 декабря 1993 г. в "Российской газете". Однако предусмотреть эту дату авторы Конституции не могли, поэтому в тексте второго раздела она отсутствует. И, чтобы хоть как-то сориентировать правоприменителя во времени, указали во второй заключительной норме комментируемого раздела Конституции дату проведения всенародного голосования. Поэтому в историю действующий Основной закон вошел под именем "Конституции, принятой всенародным голосованием 12 декабря 1993 г."

Вторая норма комментируемого пункта - о прекращении действия Конституции, принятой 12 апреля 1978 г. История знает случаи, когда конституция прекращает свое действие не полностью. Так, преамбула Конституции Франции 1946 г. продолжает свое действие по сей день наряду с Конституцией 1958 г. Однако Конституция России 1978 г., по мысли авторов новой Конституции, прекращала свое действие полностью, со всеми последующими изменениями и дополнениями.

Этим решением авторы Конституции 1993 г. создали две проблемы. Первая содержалась в неопределенности толкования слова "одновременно". Оставалось не ясно, одновременно с чем прекращалось действие Конституции 1978 г.: датой проведения референдума или опубликования нового Основного закона. Этот разрыв в 13 дней породил массу вопросов, касавшихся действия многих органов публичной власти на местах и легитимности принятых в этот период решений.

Вторая проблема заключалась в том, что Постановлением VI Съезда народных депутатов Российской Федерации (выполнявшего роль парламента до издания Указа Президента России от 21 сентября 1993 г. N 1400 "О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации")\*(727) от 10 апреля 1992 г. "О Федеративном договоре" текст этого акта был включен в содержание Конституции 1978 г.\*(728) Очевидно, депутаты руководствовались историческим примером включения в содержание Конституции СССР 1924 г. Договора о создании Союза ССР от 30 декабря 1922 г. Но в этом случае Федеративный договор 1992 г. автоматически прекращал свое действие одновременно с Конституцией 1978 г. на основании изложенной выше нормы комментируемого пункта. Учитывая неоднозначную политическую оценку действий Президента России в ходе конституционной реформы, особенно в республиках в составе Федерации, утрачивавших свой суверенный статус, что снижало возможность проведения на их территории конституционного референдума, авторы Конституции не пошли на столь радикальный шаг и сохранили действие не только общего для всех субъектов Федерации Федеративного договора, но и индивидуальных договоров с федеральной властью, подписанных в тот момент некоторыми субъектами Федерации. При этом комментируемый раздел содержит переходную норму о приоритете действия Конституции России 1993 г. над нормами этого договора.

Однако ни комментируемым пунктом, ни каким-либо последующим решением парламента или Президента России исчерпывающим образом не определено, в какой части норм

Федеративный договор продолжает действовать, а в какой утрачивает силу. Отдельные оговорки по этому вопросу содержатся в решениях Конституционного Суда Российской Федерации\*(729), однако единого акта нет до сих пор. При этом сопоставление норм Федеративного договора 1992 г. с содержанием Конституции России 1993 г. позволяет авторам комментария прийти к выводу о том, что Федеративный договор не содержит норм, не противоречащих действующему Основному закону.

2. В комментируемом пункте речь идет о нормативно-правовых актах СССР, РСФСР, Российской Федерации, законах, указах Президента России, Правительства, министерств и ведомств, решениях региональных властей и органов местного самоуправления. Весь этот огромный массив (около миллиона актов) подлежал серьезной ревизии. Следует отметить, что разные органы публичной власти по-разному относятся к подведомственной им нормативно-правовой базе. Образцовое отношение в этом вопросе демонстрируют Президент Российской Федерации и Правительство России, периодически издающие акты организационного характера, отменяющие собственные ранее изданные ими акты\*(730). Гораздо хуже обстоит дело с законами Российской Федерации и актами бывшего СССР. Государственная Дума, в чью компетенцию входит решение этого вопроса, отменяет действие законов Российской Федерации и признает не действующими на территории страны акты бывшего СССР только в случае издания нового закона, регулирующего конкретные правоотношения. Если же издания нового закона в этой области не требуется, правоприменитель вынужден самостоятельно решать вопрос о применении нормативно-правового акта, принятого до вступления в силу Конституции России 1993 г., а это довольно внушительная цифра\*(731).

3. Как отмечалось выше, в ряде случаев новая Конституция устанавливает иную систему органов государственной власти. В этих условиях крайне важно обеспечить преемственность власти, переход ее от старых органов к новым. Именно такую задачу и решали комментируемый и два следующих пункта переходных положений.

Конституция 1993 г. принципиально изменила систему органов федеральной государственной власти в части их наименования и компетенции. Президент, наделенный прежней Конституцией трудно совместимым с принципом разделения властей статусом высшего должностного лица Российской Федерации, в соответствии с общемировой практикой приобрел статус Главы государства. Несмотря на то что Президент утратил полномочия по непосредственному управлению исполнительной властью, его полномочия по координации деятельности всех ветвей государственной власти существенно расширились (см. комментарий к гл. 4). Изменился и срок полномочий: первый Президент России, Б.Н. Ельцин, был избран 12 июня 1991 г. в соответствии с прежней Конституцией сроком на пять лет. По новой Конституции Президент избирается на четыре года, причем конкретное лицо - не более чем на два срока подряд.

Комментируемый пункт обеспечивал преемственность власти Президента, т.е. переход полномочий Высшего должностного лица РФ к Главе государства. Таким образом прежнее лицо, Б.Н. Ельцин, сохранял за собой пост Президента до июня 1996 г., но приобретал должностные полномочия, установленные новой Конституцией. Однако комментируемый пункт создал неопределенность в вопросе, входит ли срок избрания Президента в соответствии с прежней Конституцией в число установленных новой Конституцией ограничений двумя сроками подряд. Добровольная отставка Б.Н. Ельцина с поста Президента России в конце второго срока его полномочий, 31 декабря 2001 г., устранила эту проблему.

4. Содержание комментируемого пункта продолжает обеспечение реализации принципа преемственности государственной власти только в отношении органов исполнительной власти. Помимо изменения наименования органа власти, отказа от двойного названия Правительства, предусмотренного прежней Конституцией, статус Правительства, установленный Конституцией 1993 г., существенно изменился. Из органа, непосредственно возглавляемого Президентом, оно превратилось в самостоятельный орган, осуществляющий исполнительную власть Российской Федерации; существенно изменились и его полномочия (см. комментарий к гл. 6). Более того, конкретные полномочия Правительства и порядок их исполнения отныне определяются Федеральным конституционным законом "О Правительстве Российской Федерации" (см. комментарий к ст. 114). Однако комментируемый пункт не устанавливает сроков принятия этого Закона.

Конституция 1993 г. определяет Правительство как постоянно действующий орган государственной власти, формируемый Президентом и слагающий полномочия перед вновь избранным Президентом. Поскольку в соответствии с п. 3 переходных положений личность Президента осталась неизменной, то и Правительство после вступления в силу Конституции 1993 г. продолжило свою деятельность в прежнем составе.



5. На органы судебной власти также распространяется действие принципа преемственности. Однако особенность состоит в том, что, как отмечалось выше (см. комментарий к гл. 7), этой ветви государственной власти "повезло" больше, чем всем остальным: ее полномочия Конституция 1993 г. определила наиболее подробно. В силу этого, а также с началом либерального периода конституционного развития России, материальное и процессуальное законодательство, регламентирующее осуществление конституционного, гражданского, уголовного, административного и арбитражного правосудия, подверглось наиболее существенным изменениям. В настоящий момент в большинстве своем (кроме принятия административно-процессуального кодекса РФ) эта реформа завершена. Однако при вступлении в силу Конституции 1993 г. значительная часть норм перечисленного законодательства не соответствовала положениям Основного закона. Поэтому Конституция ориентировала судей на более широкое применение норм нового Основного закона. Однако применительно к деятельности судей термин "полномочия", употребленный в части первой комментируемого пункта, носит менее конкретный характер, чем, например, в отношении Президента или Правительства. Поэтому спустя два года Пленум Верховного Суда был вынужден принимать специальное Постановление, разъясняющее судьям порядок непосредственного применения норм Конституции в их процессуальной деятельности (см. комментарий к п. 2 второго раздела Конституции).

Часть вторая комментируемого пункта определяет порядок действия принципа преемственности в отношении конкретных судей, назначенных на должности до вступления в силу новой Конституции. Незадолго до начала конституционной реформы в Закон Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации" были внесены изменения, устанавливающие бессрочное пребывание судьи в должности для всех судей, кроме высших, срок полномочий которых определен Конституцией. Впервые судьи судов общей юрисдикции избирались на должность сроком в пять лет\*(732). Таким образом, те судьи, которые были назначены в соответствии с названным Законом, сохранили свои полномочия после вступления в силу Конституции 1993 г. вплоть до их окончания. Что же касается вакантных должностей судей, то порядок их замещения определялся уже новой Конституцией и основанным на ней отраслевым законодательством (см. комментарий к ст. 119).

6. Суд присяжных - одна из эффективных гарантий защиты прав лица, обвиняемого в совершении особо тяжкого преступления (см. комментарий к ст. 20 и 47). До вступления в силу Конституции 1993 г. такие преступления рассматривали суды второй инстанции (областные, краевые и приравненные к ним суды иных субъектов Федерации) в составе трех профессиональных судей или одного судьи и двух народных заседателей. Фактически новая Конституция возвратила в российскую судебную систему суды присяжных, введенные в ходе судебной реформы 1864 г. и отмененные в 1917 г.

Однако для обеспечения деятельности таких судов была необходима соответствующая процессуальная основа и материальные возможности. Процессуальной основой деятельности судов присяжных стала гл. 42 нового Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации от 18 декабря 2001 г.\*(733) С материальной основой дело обстояло гораздо хуже. Впервые в современный период девять судов присяжных были образованы в порядке эксперимента Верховным Советом Российской Федерации по предложению субъектов Федерации, в которых они и были сформированы\*(734). Однако дальнейший процесс их повсеместного введения затянулся. Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 2 февраля 1999 г. N 3-П был вынужден указать Федеральному Собранию на неоправданно затянувшийся процесс введения суда присяжных\*(735). Но только спустя три года парламент определил срок окончания этого процесса - 1 января 2007 г.\*(736) В настоящий момент только в одном субъекте Федерации, Чеченской Республике, в силу объективных причин суд присяжных до сих пор не создан. С его созданием данная часть пункта Переходных положений фактически утрачивает силу.

7. В соответствии с Конституцией России Совет Федерации является постоянно действующей палатой Федерального Собрания (см. комментарий к ст. 95), а Государственная Дума избирается сроком на четыре года (см. комментарий к ст. 96). Однако стремительность конституционных преобразований в стране не позволяла провести в 1993 г. нормальную избирательную кампанию и сформировать работоспособный парламент. Кроме того, не все органы государственной власти субъектов Российской Федерации, полномочные формировать Совет Федерации (см. комментарий к ст. 95), в момент проведения выборов были сами сформированы в полном составе. Поэтому Совет Федерации формировался не ими, а избирался населением непосредственно. К тому же авторы Конституции опасались, что резкий отказ от традиционного избрания верхней палаты парламентом населением будет неоднозначно воспринят избирателями, что негативно скажется на их явке на конституционный референдум. Поэтому первый состав обеих палат парламента был избран в соответствии с комментируемым пунктом на два года.

По истечении полномочий палат Федерального Собрания первого созыва и с момента начала работы нового состава Совета Федерации и Государственной Думы, соответственно 23 и 16 января 1996 г., данный пункт Переходных положений фактически утратил силу.

8. Помимо статуса и порядка формирования новых органов государственной власти, любая конституция определяет сроки начала их работы. Если в отношении Президента, Правительства и судов в Конституции 1993 г. применен принцип преемственности власти, то в отношении представительных органов власти, формируемых в новом статусе, этот принцип неприемлем. Тем не менее решить это вопрос представлялось необходимым. По отношению к Государственной Думе он решен в основном тексте Конституции России (см. комментарий к ст. 99), но Совет Федерации, как постоянно действующая палата парламента, в таких нормах в процессе основной своей работы не нуждается. Вопрос о начале его работы необходимо было решить в разовом порядке, что и было сделано в комментируемом пункте Переходных положений. Разрыв в 30 дней был необходим для того, чтобы Центральная избирательная комиссия подвела итоги голосования, суды разрешили все или большинство возникших споров, члены совета Федерации определились с окончательным выбором, сложили с себя прежние полномочия, разрешили не отложные бытовые проблемы.

Авторы Конституции не указали в комментируемом пункте, о каком по счету составе Совета Федерации идет речь. Однако аналитическим путем этот вопрос может быть решен, поскольку избираемым был только первый состав Совета Федерации.

9. Принцип разделения властей не предполагает совмещения полномочий членов представительной и исполнительной ветвей государственной власти, за исключением парламентских республик и монархий, в которых депутаты парламента могут одновременно входить в состав кабинета министров. Россия, как отмечалось выше, является республикой смешанного типа (см. комментарий к ст. 11), поэтому Конституция в основном тексте закрепляет принцип профессиональной деятельности депутатов Государственной Думы и исключает возможность ее совмещения с иной государственной службой (см. комментарий к ст. 97). Однако в отношении депутатов Думы первого созыва она делает исключение. Это связано со стремительностью конституционных преобразований 1993 г., когда в депутаты Думы рекрутировались министры Правительства. Однако на них не распространялась установленная Конституцией депутатская неприкосновенность (ст. 98).

Здесь следует отметить специфическую особенность иммунитета должностных лиц, присущую Российской Федерации. В большинстве зарубежных государств иммунитетом (от лат. *immunitas* - освобождение, в данном случае - от ответственности) обладают министры правительства, поскольку несут персональную ответственность за возглавляемую ими отрасль управления. В России иммунитетом обладают депутаты представительных органов власти и Президент (см. комментарий к ст. 91). Министры, по Конституции 1993 г., иммунитетом не обладают. Более того, совмещение должностей депутата и министра ведет, согласно комментируемому пункту Переходных положений, к утрате иммунитета. Думается, это было сделано для того, чтобы стимулировать переход министров на должности депутатов Государственной Думы первого созыва.

Еще одно отступление от общего правила, установленного в основной части Конституции, сделано в отношении членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации первого созыва. Они, вопреки основному тексту Конституции (см. комментарий к ст. 99), работали на непостоянной основе. Иными словами, они могли совмещать работу в Совете Федерации с иной профессиональной деятельностью. Члены действующего состава Совета Федерации формально лишены этого права.

Одной из коллизий комментируемого пункта является объявление членов Совета Федерации первого созыва, вопреки основному тексту Конституции (см. комментарий к ст. 97), "депутатами". По мнению Л.В. Лазарева, разделяемому авторами настоящего комментария, составители Конституции 1993 г. в момент ее принятия не смогли определиться с наименованием лиц, образующих верхнюю палату парламента\*(737). Однако объективности ради отметим, что авторы Конституции могли руководствоваться этимологией (от гр. *etimon* - основное значение слова; *logos* - наука) термина "депутат" (от лат. *deputatus* - посланный, выборный представитель в органах власти)\*(738) и применить его к единственному в истории страны выборному составу Совета Федерации первого созыва. В любом случае фактическая утрата юридической силы данного пункта Переходных положений привела к прекращению этого спора.

-----  
----  
\*(1) В статью 65 Конституции РФ внесены изменения Указами Президента РФ от 9 января 1996 г. N 20, от 10 февраля 1996 г. N 173, от 9 июня 2001 г. N 679, от 25 июля 2003 г. N 841, Федеральными конституционными законами от 25 марта 2004 г. N 1-ФКЗ, от 14 октября 2005 г. N 6-ФКЗ, от 12 июля 2006 г. N 2-ФКЗ, от 30 декабря 2006 г. N 6-ФКЗ, от 21 июля 2007 г. N 5-ФКЗ.

\*(2) Здесь и далее в соответствии с исторически сложившейся традицией российского конституционного права термины "Конституция" и "Основной закон" употребляются как синонимы.

\*(3) Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. N 2. Ст. 22.

\*(4) Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. N 42. Ст. 3995.

\*(5) Бюллетень Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1993. N 10. С. 4, 5.

\*(6) В составе СССР получившая название Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика, с 1991 г. Российская Федерация.

\*(7) Денонсация (от лат. denuntiatio - уведомление) уведомление одной стороной договора другой о расторжении заключенного между ними договора.

\*(8) Подробнее см.: Юридическая энциклопедия / Под общ. ред. Б.Н. Топорнина. М.: Юрист, 2001. С. 809, 810.

\*(9) Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1990. N 29. Ст. 395.

\*(10) Превентивный (от лат. praeventus) - предупреждающий, опережающий действия противной стороны.

\*(11) Бланкетная норма (от нем. Blankett) - правовая норма, предоставляющая государственным органам, должностным лицам право самостоятельно устанавливать правила по ведению, запреты и т.д.

\*(12) Электорат (от лат. elektor) - круг избирателей, голосующих за какую-либо политическую партию (кандидата) на парламентских, президентских или муниципальных выборах.

\*(13) СЗ РФ. 1996. N 25. Ст. 2954.

\*(14) Федеративный Договор. Документы. Комментарий. М.: Республика, 1992. 24

\*(15) СЗ РФ. 2000. N 25. Ст. 2728.

\*(16) Тувинская правда. 1993. 2 ноября. 26

\*(17) СЗ РФ. 2000. N 25. Ст. 2728. 28

\*(18) СЗ РФ. 2004. N 50. Ст. 4950.

\*(19) Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР. 1991. N 8.

\*(20) Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. N 6. Ст. 243.

\*(21) СЗ РФ. 2002. N 22. Ст. 2031.

\*(22) Юридическая энциклопедия / Под общ. ред. Б.Н. Топорнина. М.: Юрист, 2001. С. 1021.

\*(23) Федеральный закон от 19 июня 2000 г. N 82-ФЗ (ред. от 24 июня 2008 г.) "О минимальном размере оплаты труда" // СЗ РФ. 2000. N 26. Ст. 2729.

\*(24) Российская газета. 2006. 11 мая

\*(25) СЗ РФ. 2005. N 52. ч. 2. Ст. 5602.

\*(26) Там же. 2006. N 14. Ст. 1457.

\*(27) Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1991. N 51. Ст. 1830.

\*(28) Постановление Конституционного Суда РФ от 21 марта 1997 г. N 5-П "По делу о проверке конституционности положений абзаца второго пункта 2 статьи 18 и статьи 20 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" // СЗ РФ. 1997. N 13. Ст. 1602.

\*(29) Федеральный закон от 26 июля 2006 года N 135-ФЗ "О защите конкуренции" // СЗ РФ. 2006. N 31 (ч. I). Ст. 3434.

\*(30) Общероссийский классификатор видов экономической деятельности ОК 029-2001 (ОКВЭД) (КДЕС Ред. 1), введен в действие Постановлением Госстандарта РФ от 6 ноября 2001 г. N 454-ст.

\*(31) Конституционный вестник. 1993. N 16. С. 13. 42

\*(32) Гребенников В.В. Институт собственности в условиях рыночной экономики и социального государства / Под ред. д.ю.н. Ю.А. Дмитриева. М., 1996. С. 26.

\*(33) Федеративный договор (Москва, 31 марта 1992 г.).

\*(34) Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. N 10-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" // СЗ РФ. 2000. N 25. Ст. 2728.

\*(35) СЗ РФ. 1998. N 3. Ст. 429.

\*(36) Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. В.Д. Карповича. М., 2002. С. 124.

\*(37) Пункт 3 Постановления Конституционного Суда РФ от 9 января 1998 г. N 1-П "По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации".

\*(38) Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. N 16. Ст. 834; СЗ РФ. 1995. N 10. Ст. 823; 1999. N 7. Ст. 879; 2001. N 33. Ст. 3429; 2002. N 22. Ст. 2026; 2003. N 23. Ст. 2174; 2004. N 27. Ст. 2711. N 35. Ст. 3607; 2007. N 49. Ст. 6056.

\*(39) Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. N 74-ФЗ // СЗ РФ. 2006. N 23. Ст. 2381.

\*(40) СЗ РФ. 1997. N 5. Ст. 610; 2002. N 30. Ст. 3033; 2003. N 50. Ст. 4857; 2004. N 35. Ст. 3607; 2005. N 1 (ч. I). Ст. 25.

\*(41) СЗ РФ. 1995. N 17. Ст. 1462; 2003. N 46 (ч. 1). Ст. 4444; 2004. N 45. Ст. 4377; 2005. N 1 (ч. I). Ст. 25; 2006. N 1. Ст. 10.

\*(42) СЗ РФ. 2001. N 44. Ст. 4147; 2003. N 27. Ст. 2700; 2004. N 27. Ст. 2711; 2005. N 10. Ст. 763; 2006. N 1. Ст. 17. N 17 (ч. 1). Ст. 1782; N 23. Ст. 2380; N 27. Ст. 2880, 2881.

\*(43) СЗ РФ. 1999. N 42. Ст. 5005; 2000. N 31. Ст. 3205; 2001. N 7. Ст. 608; 2002. N 19. Ст. 1792; N 50. Ст. 4930; 2003. N 27. Ст. 2709; 2005. N 50. Ст. 4950.

\*(44) СЗ РФ. 2004. N 25. Ст. 2485.

\*(45) В настоящее время это Федеральный закон от 6 октября 2003 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", с изменениями и дополнениями // СЗ РФ. 2003. N 40. Ст. 3822.

\*(46) Современный философский словарь / Под общ. ред. В.Е. Кемерова. М.: Принт, 1998. С. 326.

\*(47) Яркий пример подобного отношения - известное высказывание В.И. Ленина: "Учение К. Маркса всеильно, потому что оно верно".

\*(48) Федеральный закон от 11 июля 2001 г. "О политических партиях", п. "в" ч. 1 ст. 16 // СЗ РФ. 2001. N 29. Ст. 2950.

\*(49) Электорат (от лат. elector - избиратель) - круг избирателей, голосующих за какую-либо политическую партию на парламентских, президентских или муниципальных выборах.

\*(50) СЗ РФ. 1995. N 21. Ст. 1930.

\*(51) СЗ РФ. 1996. N 25. Ст. 2954.

\*(52) СЗ РФ. 2001. N 29. Ст. 2950.

\*(53) СЗ РФ. 2006. N 30. Ст. 3294.

\*(54) Собрание узаконений. 1918. N 18. Ст. 263.

\*(55) СЗ РФ. 1997. N 39. Ст. 4465.

\*(56) Пункт 2 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. N 8 "О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия" // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 1996. N 2. С. 1.

\*(57) Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г. N 19-П "По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации" // СЗ РФ. 1998. N 25. Ст. 3004.

\*(58) Постановление Конституционного Суда РФ от 31 октября 1995 г. N 12-П по делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации // СЗ РФ. 1995. N 45. Ст. 4408.

\*(59) Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. N 1009 "Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации" // СЗ РФ. 1997. N 33. Ст. 3895.

\*(60) Федеральный закон от 14 июня 1994 г. N 5-ФЗ "О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания" // СЗ РФ. 1994. N 8. Ст. 801; 1999. N 43. Ст. 5124.

\*(61) Указ Президента РФ от 23 мая 1996 г. N 763 "О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти" // СЗ РФ. 1996. N 22. Ст. 2663; 1997. N 20. Ст. 2242; 1998. N 33. Ст. 3967; 2005. N 28. Ст. 2865.

\*(62) Саваськов П.В. Российское законодательство и международное право: проблемы взаимодействия и имплементации // *Общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры в практике конституционного правосудия: материалы Всероссийского совещания (Москва, 24 декабря 2002 года)*. М., 2004. С. 87.

\*(63) Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. N 5 "О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации" // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2003. N 12.

\*(64) Специальное приложение к Вестнику Высшего Арбитражного Суда РФ. 1999. N 3.

\*(65) Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. N 20. Ст. 1084.

\*(66) Конституции государств Европейского Союза. М., 1997. С. 392.

\*(67) Там же. С. 491.

\*(68) Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 года "О некоторых вопросах применения судами Конституции РФ при осуществлении правосудия" // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1996. N 2. С. 1.

\*(69) Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. N 5 "О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации" // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2003. N 12.

\*(70) Права человека: Учебник для вузов. М., 2001. С. 134.

\*(71) Государственное право Германии. Т. 2. М., 1994. С. 167.

\*(72) См., например: Лукашук И.И. Конституция и международное право // *Общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры в практике конституционного правосудия: материалы Всероссийского совещания / Под ред. М.А. Митюкова, С.В. Кабышева, В.К. Бобровой и А.В. Сычевой*. М., 2004. С. 43.

- \* (73) В частности, такой точки зрения придерживаются авторы учебника "Международное право". М.: МО, 1999. С. 44.
- \* (74) Бюллетень Верховного Суда РФ. 1996. N 1. С. 4. 78
- \* (75) См.: Бессарабо В.Г. Европейский Суд по правам человека. М., 2003.
- \* (76) Вестник Конституционного Суда РФ. 1996. N 2. С. 8.
- \* (77) Сборник документов. М.: НОРМА-ИНФРА-М., 1998.
- \* (78) Бюллетень ВС РФ. 1994. N 12.
- \* (79) Цит. по: Права человека: Сборник универсальных и региональных международных документов. М., 1990. С. 143.
- \* (80) См.: Приказ-постановление Минздрава России и Госкомстата России от 4 декабря 1992 г. N 318/190 "О переходе на рекомендованные Всемирной организацией здравоохранения критерии живорождения и мертворождения", п. 1. Текст приказа официально опубликован не был.
- \* (81) Перинатальный период начинается с 28 недель беременности, включает период родов и заканчивается через семь полных дней жизни новорожденного.
- \* (82) Романовский Г.Б. Право на жизнь: Монография. Архангельск: Поморский государственный университет, 2002. С. 7.
- \* (83) Цит. по: Краснопольская И., Соколова И. Убийство по диагнозу // Российская газета. 2002. 30 августа
- \* (84) См.: Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации: Научно-практ. комментарий / Отв. ред. В.М. Лебедев. М.: Юрайт-М, 2001. С. 165.
- \* (85) Операция по внедрению зародыша в матку.
- \* (86) Налоговый кодекс РФ (ч. 2) от 5 августа 2000 г. N 117-ФЗ, ст. 218 // СЗ РФ. 2000. N 32. Ст. 3340.
- \* (87) Цит. по: Ковалев М., Вермель И. Юридическое определение смерти // Здоровье мира. 1982. N 11. С. 5.
- \* (88) Угасание последних функций организма, обеспечивавших деятельность его жизненно важных органов. См.: Годфруа Ж. Что такое психология: В 2 т. Т. 2. М., 1992. С. 46, 47.
- \* (89) Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 г. N 63-ФЗ, ст. 124 // СЗ РФ. 1996. N 25. Ст. 2954.
- \* (90) Цит. по: Неговский В. А. Смерть, умирание, оживление: этические аспекты // Врач. 1992. N 8. С. 24.
- \* (91) Неговский В.А. Методологические проблемы современной реаниматологии // Вопросы философии. 1978. N 5. С. 139.
- \* (92) Приказ Минздрава России от 20 декабря 2001 г. N 460 "Об утверждении Инструкции по констатации смерти человека на основании диагноза смерти мозга" // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2002. N 5.
- \* (93) Утрата нормального тонуса мышц скелета и внутренних органов.
- \* (94) Приказ Минздрава России от 20 декабря 2001 г. N 460 "Об утверждении Инструкции по констатации смерти человека на основании диагноза смерти мозга", п. 3.1-3.9 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2002. N 5.
- \* (95) Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г. N 5487-1, ст. 46 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. N 33. Ст. 1318.
- \* (96) Приказ Минздрава России от 4 марта 2003 г. N 73 "Об утверждении Инструкции по определению критериев и порядка определения момента смерти человека, прекращения реанимационных мероприятий" // Российская газета. 2003. N 72.
- \* (97) СЗ РФ. 2001. N 2. Ст. 163.
- \* (98) Протокол N 13 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод относительно отмены смертной казни в любых обстоятельствах (Вильнюс, 3 мая 2002 г.).

Российская Федерация не подписала и не ратифицировала настоящий Протокол, преамбула // Юрист-международник - International Lawyer, 2003. N 1.

\*(99) Постановление Конституционного Суда РФ от 27 июня 2000 г. по делу о проверке конституционности положения ч. 1 ст. 47 и ч. 2 ст. 51 УПК РСФСР // Вестник КС РФ. 2000. N 5.

\*(100) Постановление Конституционного Суда РФ от 3 мая 1995 г. по делу о проверке конституционности ст. 220-1 и 220-2 УПК РФ // Вестник КС РФ. 1995. N 2, 3.

\*(101) Сборник стандартов и норм ООН в области предупреждения преступности и уголовного правосудия. Нью-Йорк: ООН, 1992.

\*(102) Путеводитель по Европейской конвенции о защите прав человека. Страсбург, Совет Европы, 1994. С. 14, 15.

\*(103) Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1987. N 45. Ст. 747.

\*(104) Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. N 2. Ст. 62.

\*(105) Amann v. Switzerland, Europea N Court, (2000) 30 EHRR 843. P. 65.

\*(106) СЗ РФ. 1995. N 8. Ст. 69.

\*(107) Собрание актов Президента РФ и Правительства РФ. 1994. N 2. Ст. 74.

\*(108) Порядок признания помещения жилым и требования, которым должно оно отвечать, устанавливаются Правительством РФ в соответствии с Жилищным кодексом РФ и другими федеральными законами.

\*(109) Популярный юридический энциклопедический словарь / Ред. колл. О.Е. Кутафин, В.А. Туманов, И.В. Шмаров. М.: Большая юрид. энциклопедия, 2000. С. 426, 427.

\*(110) СЗ РФ. 2001. N 2. Ст. 163.

\*(111) Бюллетень ВС РФ. 1994. N 3.

\*(112) Сухова С. Лицо российской национальности. Интервью с министром РФ В. Зориным // Итоги. 2002. 12 ноября. С. 18.

\*(113) Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. N 50. Ст. 1740; СЗ РФ. 1998. N 1. Ст. 3804 / Российская газета. 2002. 14 декабря.

\*(114) Собрание постановлений Президента РФ и Правительства РФ. 1974. N 19. Ст. 109.

\*(115) Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1993. N 32. Ст. 1227.

\*(116) Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1993. N 12. Ст. 427; СЗ РФ. 1995. N 52. Ст. 5110.

\*(117) СЗ РФ. 1995. N 30. Ст. 2939.

\*(118) СЗ РФ. 1997. N 39. Ст. 4465; 2000. N 14.

\*(119) СЗ РФ. 1997. N 39. Ст. 4465; 2000. N 14. Ст. 1430; 2002. N 12. Ст. 1093. N 30. Ст. 3029; 2003. N 50. Ст. 4855; 2004. N 27. Ст. 2711.

\*(120) Вестник КС РФ. 1995. N 6. С. 2-4.

\*(121) СЗ РФ. 1995. N 21. Ст. 1930; 1997. N 20. Ст. 2231; 1998. N 30. Ст. 360; 2002; N 11. Ст. 1018; N 12. Ст. 1093; N 30. Ст. 3029; 2003. N 50. Ст. 4855; 2004. N 24. Ст. 2711.

\*(122) СЗ РФ. 1998. N 22. Ст. 2331; 2000. N 1 (ч. 2). Ст. 12; N 26. Ст. 2729; N 33. Ст. 3348; 2001. N 31. Ст. 3173; 2002. N 19. Ст. 1794. N 21. Ст. 1919; N 26. Ст. 2521; N 48. Ст. 4740; 2003. N 46 (ч. 1). Ст. 4437; 2004. N 18. Ст. 1687.

\*(123) Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. N 20. Ст. 1792; СЗ РФ. 1995. N 26. Ст. 2399; 1999. N 29. Ст. 3690; 2000. N 26. Ст. 2736; 2001. N 51. Ст. 4834.

\*(124) СЗ РФ. 1995. N 47. Ст. 4472; 1999. N 7. Ст. 878; N 47. Ст. 5620; 2001. N 53 (ч. 1). Ст. 5018; 2002. N 26. Ст. 2523; N 40. Ст. 3853; 2003. N 30. Ст. 3101.

\*(125) Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. N 22. Ст. 1216. 136

- \*(126) Вестник Мэрии Москвы. 1999. N 47. Ст. 42.
- \*(127) СЗ РФ. 2004. N 25. Ст. 2485.
- \*(128) Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право России. В 3-х т. Т. 3. М., 2001. С. 235.
- \*(129) СЗ РФ. 2002. N 30. Ст. 3032.
- \*(130) СЗ РФ. 2002. N 24. Ст. 2253.
- \*(131) СЗ РФ. 2004. N 27. Ст. 2710.
- \*(132) В случаях, предусмотренных федеральным законом, государственный гражданский служащий субъекта РФ может получать денежное содержание (вознаграждение) также за счет средств федерального бюджета.
- \*(133) Постановление Правительства РФ от 11 октября 2002 г. N 755 "Об утверждении перечня объектов и организаций, в которые иностранные граждане не имеют права быть принятыми на работу" // СЗ РФ. 2002. N 41. Ст. 3996.
- \*(134) СЗ РФ. 2002. N 30. Ст. 3032.
- \*(135) Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. N 30. Ст. 1792; СЗ РФ. 1998. N 51. Ст. 6270.
- \*(136) Ведомости ВС СССР. 1980. N 11. Ст. 192.
- \*(137) Федеральный закон от 25 июля 2002 г. N 115-ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" // СЗ РФ. 2002. N 30. Ст. 3032; 2003. N 27 (ч. 1). Ст. 2700; N 46 (ч. 1). Ст. 4437; 2004. N 35. Ст. 3607; N 45. Ст. 4377.
- \*(138) Комментарий к Конституции РФ / Под ред. В.Д. Карповича. М., 2002. Ст. 34.
- \*(139) Федеральный закон от 8 августа 2001 г. N 129-ФЗ "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" // СЗ РФ. 2001. N 33 (ч. 1). Ст. 3431; 2003. N 26. Ст. 2565. N 50. Ст. 4855; N 52 (ч. 1). Ст. 5037; 2004. N 45. Ст. 4377; 2005. N 27. Ст. 2722.
- \*(140) Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Отв. ред. В.В. Лазарев. // Система "Гарант". 2003. Комментарий к ст. 34.
- \*(141) Федеральный закон от 17 августа 1995 г. N 147-ФЗ "О естественных монополиях" // СЗ РФ. 1995. N 34. Ст. 3426; 2001. N 33 (часть 1). Ст. 3429; 2002. N 1 (ч. 1). Ст. 2; 2003. N 2. Ст. 168; N 13. Ст. 1181; 2004. N 27. Ст. 2711; 2006. N 1. Ст. 10; N 19. Ст. 2063.
- \*(142) Камышанский В.П. Право собственности: пределы и ограничения. М.: Закон и право, 2000. С. 50.
- \*(143) Федеральный закон от 29 апреля 2008 г. N 57-ФЗ "О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства" // СЗ РФ. 2008. N 18. Ст. 1940.
- \*(144) См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 16 мая 2000 г. "По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 4 статьи 104 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)" в связи с жалобой компании "Timber Holdings International Limited".
- \*(145) Закон РСФСР от 22 ноября 1990 г. "О крестьянском (фермерском) хозяйстве" // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. N 26. Ст. 324; Закон РСФСР от 23 ноября 1990 г. "О земельной реформе" // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. N 26. Ст. 327.
- \*(146) Закон РФ от 9 декабря 1992 г. N 4061-1 "Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Федерации - России" (принят седьмым Съездом народных депутатов РФ) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. N 2. Ст. 55.
- \*(147) СЗ РФ. 2001. N 44. Ст. 4147; 2003. N 27. Ст. 2700; 2004. N 27. Ст. 2711; 2005. N 10. Ст. 763.



\*(148) Федеральный закон от 24 июля 2002 г. N 101-ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" // СЗ РФ. 2002. N 30. Ст. 3018; 2003. N 28. Ст. 2882; 2004. N 27. Ст. 2711. N 41. Ст. 3993. N 52 (ч. 1). Ст. 5276; 2005. N 10. Ст. 758.

\*(149) Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. В.Д. Карповича. М., 2002. С. 262.

\*(150) СЗ РФ. 2001. N 44. Ст. 4147; 2003. N 27 (ч. 1). Ст. 2700; 2004. N 27. Ст. 2711. N 41. Ст. 3993. N 52 (ч. 1). Ст. 5276; 2005. N 1 (ч. 1). Ст. 15, 17. N 10. Ст. 763. N 30 (ч. II). Ст. 3122, 3128; 2006. N 1. Ст. 17. N 17 (ч. 1). Ст. 1782.

\*(151) См.: Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Отв. ред. В.В. Лазарев // СПС "Гарант". 2003. С. 69.

\*(152) Бюллетень ВС РФ. 1994. N 12. Принудительный (недобровольный) труд допускается только в силу выполнения обязанностей воинской службы, приговора суда или в условиях чрезвычайных обстоятельств (Конвенция МОТ 1930 г. N 29 "О принудительном или обязательном труде").

\*(153) Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1991. N 8. Ст. 566.

\*(154) Федеральный закон от 17 июля 1999 г. N 181-ФЗ "Об основах охраны труда в Российской Федерации", ст. 1 // СЗ РФ. 1999. N 29. Ст. 3702.

\*(155) Узленко И. Травмы на производстве // Дважды два. 2007. N 27.

\*(156) См.: МРОТ приравняют к величине прожиточного минимума. Совет Федерации одобрил закон об установлении с января 2009 г. прожиточного минимума на уровне 4 330 руб. // Информационное агентство "Север ДВ", <http://severdv.ru/news/show/?id=10433>.

\*(157) Минимальный набор продуктов питания для основных социально-демографических групп населения в целом по России: хлебные продукты (хлеб и макаронные изделия, мука, крупы, бобовые), картофель, овощи и бахчевые, свежие фрукты, сахар и кондитерские изделия, мясопродукты, рыбопродукты, молоко и молокопродукты, яйца, растительное масло, маргарин и другие жиры, соль, чай, специи. См.: Постановление Правительства РФ от 17 февраля 1999 г. N 192 "Об утверждении Методических рекомендаций по определению потребительской корзины для основных социально-демографических групп населения в целом по Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации", приложение N 2 // СЗ РФ. 1999. N 8. Ст. 1039.

\*(158) Там же (ч. II). Ст. 8-10.

\*(159) Там же. Ст. 12-14.

\*(160) Додонова С. Две потребительские корзины немецкого военнопленного в 1941-м и предлагаемая нам Правительством на ближайшие пять лет // РФ сегодня. 2007. N 7.

\*(161) Международная организация труда. Конвенции и рекомендации. Т. 2. 1957-1992.

\*(162) СЗ РФ. 2006. N 14. Ст. 1457.

\*(163) См.: 22% белгородцев имеют доходы ниже прожиточного минимума // Информационное агентство Kurskcity.ru. 2006. 22 мая.

\*(164) Беломестных Л.Л. Права человека и их защита. В трех томах. Т. 2. М., 2003. С. 369.

\*(165) Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1999. С. 483.

\*(166) Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий (постатейный) / Отв. ред. Ю.А. Дмитриев. М.: ЗАО "Юстицинформ", 2007. С. 373.

\*(167) Например, в Российской Федерации предусматриваются особые меры социальной поддержки беременных женщин и женщин, имеющих детей, в том числе путем установления системы государственных пособий гражданам, имеющим детей, которая призвана обеспечить гарантированную государством материальную поддержку материнства, отцовства и детства.

\*(168) Кузнецова О.В. Конституционно-правовая защита семьи, материнства, отцовства и детства в России: Дисс. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2004. С. 11.

\*(169) Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий (постатейный) / Отв. ред. Ю.А. Дмитриев. М.: ЗАО "Юстицинформ", 2007. С. 375.

- \*(170) Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.) // СЗ РФ. 2001. N 2. Ст. 163.
- \*(171) СЗ РФ. 1998. N 31. Ст. 3802.
- \*(172) СЗ РФ. 1996. N 52. Ст. 5880.
- \*(173) Герасимов В.Н. Приоритет семейного воспитания детей как принцип семейного права: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 13.
- \*(174) Протопопова О.В. Семейное право: Курс лекций // Сайт Института Дистантного Образования Российского Университета Дружбы Народов, <http://www.ido.rudn.ru/lectures/209/P1.htm>.
- \*(175) Гарантии обеспечения права на социальную защиту являются предметом ряда международных конвенций и рекомендаций МОТ. К их числу можно отнести Конвенцию N 120 "О минимальных нормах социального обеспечения", Конвенцию N 118 "О равноправии в области социального обеспечения" и др.
- \*(176) СЗ РФ. 1995. N 32. Ст. 3198.
- \*(177) Основным источником финансирования государственного сектора системы социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов являются бюджеты субъектов РФ.
- \*(178) СЗ РФ. 2004. N 35. Ст. 3607.
- \*(179) СЗ РФ. 1995. N 21. Ст. 1929.
- \*(180) Грудцына Л.Ю. Пенсионная реформа в России // Адвокат. 2002. N 2 (74). С. 3.
- \*(181) Всеобщая декларация прав человека // Права человека. Международный билль о правах человека. Нью-Йорк, 1988. С. 11.
- \*(182) Там же. С. 19.
- \*(183) Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. В.Д. Карповича. М.: Юрайт-М, Новая Правовая культура, 2002.
- \*(184) Мы, народы: роль Организации объединенных Наций в XXI веке: Доклад Генерального секретаря от 27 марта 2000 г. UN Doc. A/54/2000.
- \*(185) Декларация тысячелетия Организации объединенных Наций. Рез. ГА ООН 55/2 от 8 сентября 2000 г. UN Doc. A/RES/55/2.
- \*(186) Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. N 3. Ст. 1318.
- \*(187) Устав Всемирной организации здравоохранения. 1946. 22 июля.
- \*(188) Протасов В.Ф., Молчанов А.В. Экология, здоровье и природопользование в России. М., 1995. С. 195.
- \*(189) Гусейнова Т.П. Понятие "здоровье человека" в системе экологического знания // Социальная экология и устойчивое развитие. М., 1997. Вып. II. С. 20.
- \*(190) СЗ РФ. 2007. N 21. Ст. 2509.
- \*(191) Соболевская О. Модернизация российского здравоохранения // Официальный сайт Посольства Российской Федерации в Королевстве Нидерландов, Российский дневник. N 62, [http://www.netherlands.mid.ru/dnev/ru/dnev2002/dnev\\_62.html](http://www.netherlands.mid.ru/dnev/ru/dnev2002/dnev_62.html).
- \*(192) Там же.
- \*(193) Там же.
- \*(194) Каменева З.В. Понятие и содержание права граждан на медицинскую помощь // Адвокат. 2004. N 7.
- \*(195) СЗ РФ. 2001. N 49. Ст. 4620.
- \*(196) См.: Постатейный научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации коллектива ученых-правоведов под руководством ректора МГЮА, академика РАН О.Е.

Кутафина (Официальный текст на 1 августа 2003 г.). Предисловие Председателя Конституционного Суда РФ, д.ю.н., профессора В.Д. Зорькина. // ЗАО "Библиотечка "Российской газеты". 2003.

\*(197) СЗ РФ. 1996. N 25. Ст. 2954.

\*(198) СЗ РФ. 2002. N 1 (ч. I). Ст. 1.

\*(199) СЗ РФ. 1996. N 5. Ст. 410.

\*(200) СЗ РФ. 2002 (ч. I). N 1. Ст. 3.

\*(201) Федеральный закон от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" // СЗ РФ. 2002. N 2. Ст. 133.

\*(202) Цит. по: Кальченко Н.В. Право человека и гражданина на жизнь и его гарантии в РФ: Дисс. ... канд. юрид. наук. Волгоград: МВД России, Высшая следственная школа, 1995.

\*(203) См.: Программа курса "История, теория и практика прав человека" // Государство и право. 1992. N 10. С. 48.

\*(204) Шатаева С. Конституционное право человека на благоприятную окружающую среду и механизм его реализации в РФ: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 13.

\*(205) САПП РФ. 1994. N 2. Ст. 74.

\*(206) СЗ РФ. 1997. N 41. Ст. 4673.

\*(207) СЗ РФ. 2004. N 32. Ст. 3283.

\*(208) СЗ РФ. 2006. N 31 (ч. 1). Ст. 3448.

\*(209) Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция) дала полное понятие экологической информации, но, к сожалению, Россия ее не ратифицировала.

\*(210) СЗ РФ. 1997. N 41. Ст. 4673.

\*(211) Большой советский энциклопедический словарь. М., 1989. С. 569. 188

\*(212) Позднее международное сообщество подтвердило это стремление в Декларации принципов толерантности, принятой Генеральной конференцией ЮНЕСКО 16 ноября 1995 г. Кроме того, Всеобщая декларация прав человека закрепила приоритетное право родителей в выборе вида образования для своих малолетних детей.

\*(213) Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. В.В. Лазарева. М., 2002. С. 128.

\*(214) Ведомости ВС РФ. 1992. N 46. Ст. 2615; СЗ РФ. 1999. N 26. Ст. 3172.

\*(215) Ведомости ВС РСФСР. 1978. N 51. Ст. 1387; 1985. N 4. Ст. 117.

\*(216) СЗ РФ. 1999. N 30. Ст. 3989.

\*(217) В литературе русская транскрипция слова "ombudsman" встречается в двух вариантах: омбудсман и омбудсмен, причем сложно выделить преобладающий. Поэтому мы примем один из этих вариантов - омбудсмен (Новый большой англо-русский словарь / Под ред. Ю.Д. Апресяна. М.: Русский язык, 1993.).

\*(218) Деятельностью государства процесс защиты прав человека не исчерпывается. Презюмируется, что личность не является пассивным объектом государственной защиты. Наравне с государством индивид является (по смыслу ст. 45 Конституции РФ) автономным правомерным защитником своих прав и свобод.

\*(219) Мордовец А.С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина. Саратов, 1996. С. 124.

\*(220) Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. 3-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2005. С. 225.

\*(221) Там же. С. 226.

\*(222) Матузов Н.И. Правовая система и личность. Саратов, 1987. С. 8, 9.

\*(223) Толкачев Х.Б., Хабибуллин А.Г. Личные конституционные права и свободы граждан СССР: система, характеристики, особенности реализации. Уфа, 1990. С. 46.

\*(224) Данная Концепция была одобрена Советом по судебной реформе РФ от 11 января 1995 г.

\*(225) До января 1988 г. судам были подведомственны дела, прямо предусмотренные законом (все остальные были отнесены к компетенции иных органов власти); с 1 января 1988 г. до 1 июля 1990 г. все дела о защите прав и охраняемых законом интересов граждан, кроме случаев, когда законодательством был установлен иной порядок их разрешения; с 1 июля 1990 г. до 17 сентября 1991 г. - все дела о защите прав и охраняемых законом интересов граждан, кроме случаев, когда законами был установлен иной порядок их разрешения; с 17 сентября 1991 г. - все дела о защите прав, свобод и охраняемых законом интересов без ограничения.

\*(226) СЗ РФ. 1997. N 1. Ст. 1.

\*(227) СЗ РФ. 1998. N 51. Ст. 6270.

\*(228) Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. N 30. Ст. 1792.

\*(229) Российская газета. 1993. N 89.

\*(230) Распад СССР, изменение внешнеполитического курса России и проводимые в стране реформы вызвали определенные изменения взглядов ряда российских ученых и государственных деятелей на концепцию соотношения международного и внутригосударственного права. Россия ныне выступает за примат права в политике и международного права над внутригосударственным.

\*(231) См.: Международный билль о правах человека // Международные акты о правах человека: Сб. документов. 2-е изд. М., 2002. С. 38-77.

\*(232) См.: Всеобщая декларация прав человека (принята 10 декабря 1948 г. Генеральной Ассамблеей ООН) // Сборник документов. М.: Норма, 1998.

\*(233) См.: Международный пакт от 16 декабря 1966 г. о гражданских и политических правах // Бюллетень ВС РФ. 1994. N 12.

\*(234) См.: Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.) // Ведомости ВС СССР. 1976. N 17 (1831).

\*(235) Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах // Собрание международных документов "Права человека и судопроизводство", OSCE, Poland.

\*(236) В 1982 г. Генеральная Ассамблея создала Добровольный фонд ООН в помощь жертвам пыток. Цель Фонда состоит в том, чтобы получить добровольные вклады от правительств, организаций, фондов, частных предприятий, а также отдельных лиц. Фонд распределяет их неправительственным организациям и центрам, помогающим жертвам пыток и их родственникам, чьи права были грубо нарушены в результате пыток.

\*(237) Эта Конвенция была подписана 4 ноября 1950 г. в Риме. 3 сентября 1953 г. вступила в силу и по состоянию на апрель 2003 г. ратифицирована 44 государствами - членами Совета Европы (всеми, за исключением Сербии и Черногории). Конвенция стала первым юридически обязательным нормативным актом, который детально кодифицировал основные права человека, содержащиеся во Всеобщей декларации прав человека.

\*(238) Популярный юридический энциклопедический словарь / Ред. колл. О.Е. Кутафин, В.А. Туманов, И.В. Шмаров. М.: Большая Российская энциклопедия, 2000. С. 518.

\*(239) СЗ РФ. 2004. N 34. Ст. 3528.

\*(240) СЗ РФ. 2002. N 23. Ст. 2102.

\*(241) См.: Уголовное право: Учебник. Особенная часть / Под общ. ред. Л.Д. Гаухмана, С.В. Максимова. М.: Эксмо, 2005. С. 146.

\*(242) Такую позицию разделяет Верховный Суд РФ. В своем Постановлении от 31 октября 1995 г. N 8 "О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия" он разъясняет порядок применения ч. 2 ст. 50 Конституции РФ.

\*(243) Комментарий к Конституции Российской Федерации. М.: Юристъ, 2002. С. 390.

\*(244) Комментарий к Конституции Российской Федерации. М.: Юристъ, 2002. С. 394.

\*(245) Там же. С. 397.

\*(246) Должностными лицами применительно к ст. 285 УК РФ признаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, а также в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях РФ.

\*(247) Имущественный вред - это экономические последствия правонарушения, имеющие стоимостную форму; вред моральный - физические или нравственные страдания лица, причиняемые действиями, нарушающими его личные неимущественные права либо посягающие на принадлежащие гражданину другие нематериальные блага.

\*(248) Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. Л.А. Окунькова. М.: Юристъ, 2002. С. 415.

\*(249) Саидов А.Х. Общепризнанные права человека: Учебное пособие / Под ред. И.И. Лукашука. М.: МЗ-Пресс, 2002. С. 5.

\*(250) См., напр.: Конституция Российской Федерации. Проблемный комментарий / Отв. ред. В.А. Четвернин. М., 1997; Он же. Демократическое конституционное государство: Введение в теорию. М., 1993; Он же. Идеология прав человека и принципы разделения властей в Конституции Российской Федерации // Становление конституционного государства в посттоталитарной России. Вып. 1. М., 1996.

\*(251) Лапаева В.В. Различные типы правопонимания: анализ научно-практического потенциала // Законодательство и экономика. 2006. N 4. С. 5.

\*(252) Некоторые из общепризнанных прав человека и по сей день остаются обычноправовыми либо носят смешанный характер (для одних государств они обязательны в силу заключенного ими международного договора, для других государств, не участвующих в договоре, являются обычно-правовыми нормами).

\*(253) Саидов А.Х. Общепризнанные права человека: Учебное пособие / Под ред. И.И. Лукашука. М.: МЗ-Пресс, 2002. С. 7.

\*(254) Конституция Российской Федерации. Проблемный комментарий / Отв. ред. В.А. Четвернин. М., 1997. С. 127.

\*(255) СЗ РФ. 1999. N 42. Ст. 5005.

\*(256) СЗ РФ. 2002. N 24. Ст. 2253.

\*(257) Федеральный закон - закон, принимаемый федеральным парламентом по вопросам, отнесенным конституцией к исключительной компетенции федерации, а также к совместной компетенции федерации и ее субъектов. Общим принципом, закрепляемым конституциями всех федеративных государств, является верховенство такого закона по отношению к законам субъекта федерации.

\*(258) СЗ РФ. 1998. N 7. Ст. 801.

\*(259) Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право России. В трех томах. Т. 1. М., 2001. С. 241.

\*(260) СЗ РФ. 2006. N 11. Ст. 1146.

\*(261) СЗ РФ. 1995. N 48. Ст. 4552.

\*(262) СЗ РФ. 1997. N 11. Ст. 1317.

\*(263) Безопасность (от англ. security) - состояние надежной защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз // Словарь современных военно-политических и военных терминов "Россия - НАТО". М., 2003. С. 79.

\*(264) Основы конституционного строя - сформулированные в одноименной гл. 1 Конституции РФ основные принципы, ведущие начала, лежащие в основе политической системы российского

общества, формы правления и государственного устройства, от ношений государства и гражданина // Юридический энциклопедический словарь. М., 2004. С. 216.

\*(265) СЗ РФ. 2001. N 23. Ст. 2277.

\*(266) Однако из этого правила есть исключение: если в течение этого срока цели введения чрезвычайного положения не были достигнуты, срок его действия может быть продлен указом Президента РФ с соблюдением требований, установленных Федеральным конституционным законом от 30 мая 2001 г. N 3-ФКЗ "О чрезвычайном положении" для введения чрезвычайного положения.

\*(267) Морозова Л.А. Теория государства и права: Учебник. М.: Эксмо, 2005. С. 104.

\*(268) Постановление Конституционного Суда РФ от 17 июля 1998 г. N 22-П "По делу о проверке конституционности постановлений Правительства Российской Федерации от 26 сентября 1995 года N 962 "О взимании платы с владельцев или пользователей автомобильного транспорта, перевозящего тяжеловесные грузы, при проезде по автомобильным дорогам общего пользования" и от 14 октября 1996 года N 1211 "Об установлении временных ставок платы за провоз тяжеловесных грузов по федеральным автомобильным дорогам и использовании средств, получаемых от взимания этой платы" // СЗ РФ. 1998. N 30. Ст. 3800.

\*(269) См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2005 г. N 9-П "По делу о проверке конституционности положений статьи 113 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки Г.А. Поляковой и запросом Федерального арбитражного суда Московского округа" // СЗ РФ. 2005. N 30 (часть II). Ст. 3200.

\*(270) СЗ РФ. 2004. N 48. Ст. 4838.

\*(271) Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. N 5.

\*(272) Статья 1 Федерального закона от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" // СЗ РФ. 2002. N 2. Ст. 133; 2004. N 35. Ст. 3607; 2005. N 1 (ч. 1). Ст. 25. N 19. Ст. 1752; 2006. N 1. Ст. 10.

\*(273) СЗ РФ. 1995. N 48. Ст. 4556; 1998. N 16. Ст. 1800; 2004. N 35. Ст. 3607; 2006. N 1. Ст. 10.

\*(274) СЗ РФ. 1995. N 12. Ст. 1024; 2004. N 35. Ст. 3607; 2005. N 1 (ч. 1). Ст. 25. N 19. Ст. 1752.

\*(275) Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. N 16. Ст. 834; СЗ РФ. 1995. N 10. Ст. 823; 1999. N 7. Ст. 879; 2000. N 2. Ст. 141; 2001. N 33. Ст. 3429; 2004. N 35. Ст. 3607; 2006. N 17 (ч. 1). Ст. 1778.

\*(276) СЗ РФ. 2006. N 23. Ст. 2381.

\*(277) СЗ РФ. 1997. N 5. Ст. 610; 2002. N 30. Ст. 3033; 2003. N 50. Ст. 4857; 2004. N 35. Ст. 3607; 2005. N 1 (ч. I). Ст. 25.

\*(278) СЗ РФ. 1999. N 18. Ст. 2222; 2004. N 35. Ст. 3607; 2005. N 19. Ст. 1752; 2006. N 1. Ст. 10.

\*(279) Федеральный закон от 31 мая 1996 г. N 61-ФЗ "Об обороне" // СЗ РФ. 1996. N 23. Ст. 2750; 2004. N 27. Ст. 2711; 2005. N 52. Ст. 5598; 2006. N 29. Ст. 3123.

\*(280) СЗ РФ. 1998. N 13. Ст. 1475; N 30. Ст. 3613; 2001. N 30. Ст. 3061; 2002. N 7. Ст. 631; N 26. Ст. 2521; N 30. Ст. 3029, 3030, 3033; 2003. N 1. Ст. 1. N 27. Ст. 2700; 2004. N 17. Ст. 1587. N 18. Ст. 1687; N 25. Ст. 2484; N 35. Ст. 3607; N 49. Ст. 4848; 2005. N 14. Ст. 1212; N 30. Ст. 3110; 2006. N 11. Ст. 1148; N 19. Ст. 2062.

\*(281) СЗ РФ. 2002. N 30. Ст. 3030; 2004. N 35. Ст. 3607; 2006. N 1. Ст. 22.

\*(282) Юридический словарь. М., 1953. С. 99.

\*(283) СЗ РФ. 1999. N 22. Ст. 2670.

\*(284) См.: Основные итоги Всероссийской переписи населения 2002 года // <http://www.gks.ru/PEREPIS/osnitogi.htm>.

\*(285) СЗ РФ. 2002. N 30. Ст. 3032.

\*(286) СЗ РФ. 1997. N 30. Ст. 3601; 2003. N 49. Ст. 4755; СЗ РФ. 1997. N 30. Ст. 3601; 2003. N 49. Ст. 4755; СЗ РФ. 1997. N 30. Ст. 3601; 2003. N 49. Ст. 4755.

\*(287) В VI-VIII вв. территория Тувы входила в Тюркский каганат, с XIII в. - была в составе Китая. Под протекторат России территория республики вошла в 1914 г. После революции превратилась в Тувинскую Народную Республику. Дата принятия Тувинской Народной Республики в состав РСФСР в качестве автономной области - 13 октября 1944 г. Дата преобразования Тувинской автономной области в Тувинскую АССР - 10 октября 1961 г.

\*(288) Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики // Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского Правительства РСФСР. 1937. N 2. Ст. 11. В ред. 1975 г. М.: Советская Россия, 1989.

\*(289) Конституция (Основной закон) Российской Федерации - России 1978 г. // Ведомости Верховного Совета Российской Федерации. 1978. N 29. Ст. 407. В ред. 1992 г. М., 1993.

\*(290) Договоры с субъектами Российской Федерации. М.: Изд-во Комиссии при Президенте РФ по подготовке договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, 1996-1997. В 5 кн.

\*(291) Договор "О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан" // Российская газета. 1994. 17 февраля.

\*(292) Электронное периодическое издание "Политика" // <http://www.cityline.ru/politika/>

\*(293) Конституция Республики Адыгея // Конституции республик в составе Российской Федерации. Вып. 2. М., 1996.

\*(294) В 1926 г. в составе РСФСР образована Ойротская автономная область, в 1948 г. переименованная в Горно-Алтайскую автономную область. 25 октября 1990 г. Третья Внеочередная сессия Горно-Алтайского областного совета народных депутатов приняла Декларацию о государственном суверенитете, область была преобразована в Горно-Алтайскую Автономную Советскую Социалистическую Республику. Позже слово "автономная" было исключено из названия, а Закон РСФСР от 3 июля 1991 г. закрепил переименование Горно-Алтайской АО в Горно-Алтайскую Советскую Социалистическую Республику в составе РСФСР. 8 февраля 1992 г. Верховный Совет республики переименовал ГАССР в Республику Горный Алтай. 7 мая 1992 г. вторая сессия Верховного Совета первого созыва приняла постановление о новом переименовании государства в Республику Алтай.

\*(295) Постановлением Верховного Совета от 20 февраля 1992 г. N 336-IX Калмыцкая ССР была переименована в Республику Калмыкия - Хальмг Тангч.

\*(296) В октябре 1990 г. 3-я сессия Верховного Совета Марийской ССР приняла Декларацию о государственном суверенитете. Новым названием стало Марийская ССР - Марий Эл. 3 июля 1992 г. было утверждено название Республика Марий Эл.

\*(297) С 19 октября 1990 г. из названия республики удалено слово "автономная", 24 октября установлено новое название - Чувашская Республика. В октябре 1990 г. Верховный Совет Чувашии объявил о провозглашении суверенитета республики.

\*(298) Конституции Республики Саха (Якутия) вступила в силу 27 апреля 1992 г. // Якутия. 1992. N 210.

\*(299) Федеральный конституционный закон от 14 октября 2005 г. N 6-ФКЗ "Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа" // СЗ РФ. 2005. N 42. Ст. 4212.

\*(300) Федеральный конституционный закон от 12 июля 2006 г. N 2-ФКЗ "Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа" // СЗ РФ. 2006. N 29. Ст. 3119.

\*(301) Федеральный конституционный закон от 21 июля 2007 г. N 5-ФКЗ "Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа" // Российская газета. Федеральный выпуск. 2007. N 4425.

\*(302) Федеральный конституционный закон от 14 октября 2005 г. N 6-ФКЗ "Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа" // СЗ РФ. 2005. N 42. Ст. 4212.

\*(303) Федеральный конституционный закон от 12 июля 2006 г. N 2-ФКЗ "Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа" // СЗ РФ. 2006. N 29. Ст. 3119.

\*(304) Окуньков Л.А. Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2005 // <http://www.constitution.garant.ru>

\*(305) Там же.

\*(306) Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. N 6-ФКЗ "О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации" // СЗ РФ. 2001. N 52 (ч. I). Ст. 4916.

\*(307) Там же.

\*(308) Федеральный конституционный закон от 25 марта 2004 г. N 1-ФКЗ "Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа" // СЗ РФ. 2004. N 13. Ст. 1110.

\*(309) Федеральный конституционный закон от 14 октября 2005 . N 6-ФКЗ "Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа" // СЗ РФ. 2005. N 42. Ст. 4212.

\*(310) Федеральный конституционный закон от 12 июля 2006 г. N 2-ФКЗ "Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа" // СЗ РФ. 2006. N 29. Ст. 3119.

\*(311) Федеральный конституционный закон от 21 июля 2007 г. N 5-ФКЗ "Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа" // Российская газета. Федеральный выпуск. 2007. N 4425.

\*(312) По материалам Министерства юстиции Российской Федерации // <http://www.minjust.ru>.

\*(313) Конституция Республики Адыгея (принята на XIV сессии Законодательного Собрания (Хасэ) - Парламента Республики Адыгея 10 марта 1995 г.) // Ведомости Законодательного Собрания (Хасэ) - Парламента Республики Адыгея. 1995. N 16.

\*(314) Конституция Республики Алтай (Основной Закон) принята Законом Республики Алтай от 7 июня 1997 г. N 21-4 // Собрание законов Государственного Собрания - Эл Курултай Республики Алтай. 1997. N 7.

\*(315) Постановление Конституционного Суда РФ от 07 июня 2000 г. N 10-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" // СЗ РФ. 2000. N 25. Ст. 2728.

\*(316) Конституция Республики Башкортостан от 24 декабря 1993 г. N ВС-22/15 (принята Декларацией ВС РБ от 24 декабря 1993 г. N ВС-22/18; введена в действие Законом Республики Башкортостан от 24 декабря 1993 г. N ВС-22/16) // Ведомости Верховного Совета и Правительства Республики Башкортостан. 1994. N 4 (22). Ст. 146.

\*(317) Договор Российской Федерации и Республики Башкортостан "О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Башкортостан" // Российские вести. 1996. 22 февраля.

\*(318) Конституция Республики Бурятия (принята Верховным Советом Республики Бурятия 22 февраля 1994 г.) // Бурятия. 1994. N 43, 49; 1996. N 128; 1999. N 127; 2000. N 249, 250; 2001. N 49,



73; Ведомости Народного Хурала Республики Бурятия. 1996. N 13 (24); 1999. N 6 (42); Собрание законодательства Республики Бурятия. 1999. N 1.

\*(319) Конституция Республики Дагестан (принята Конституционным Собранием 10 июля 2003 г. // Дагестанская правда. 2003. N 159.

\*(320) Конституция Республики Ингушетия (принята 27 февраля 1994 г.). Магас, 1994.

\*(321) Конституция Кабардино-Балкарской Республики (принята Парламентом Кабардино-Балкарской Республики 1 сентября 1997 г.) // Кабардино-Балкарская правда. 2003. N 136-138 (20738-20740).

\*(322) Степное Уложение (Конституция) Республики Калмыкия от 5 апреля 1994 г. // Известия Калмыкии. 1994. N 60.

\*(323) Конституция Карачаево-Черкесской Республики от 5 марта 1996 г. Официальный текст. Черкесск, 1996.

\*(324) Принята 30 мая 1978 г. (в редакции Закона Республики Карелия от 12 февраля 2001 г. N 473-ЗРК // Собрание законодательства Республики Карелия. 2001. N 2. Ст. 106.

\*(325) См. подробнее: Тимо Вихавайнен. Национальная политика ВКП(б) / КПСС в 1920-е - 1950-е годы и судьбы карельской и финской национальностей // В семье единой. Петрозаводск, 1998. С. 15-41; Эса Антикоски. Стратегии карельского языкового планирования в 1920-е и 1930-е годы // Там же. С. 207-222; Юрий Килин. Карелия в политике советского государства. 1920-1941. Петрозаводск, 1999. С. 139-145; Строгальщикова З.И. Вопросы языковой политики в конституциях Республики Карелия // Республика Карелия: 80 лет в составе Российской Федерации (становление и развитие государственности: Материалы Международной научно-практической конференции. 6 июня 2000 г.). Петрозаводск, 2000. С. 161-167; Клементьев Е.И. Республика Карелия: штрихи к этнополитическому портрету (история и современность) // Этнопанорама. Оренбург, 2002. N 1. С. 48-59.

\*(326) Конституция Республики Карелия // Карелия. 2005. 12 апреля.

\*(327) Конституция Республики Коми // Ведомости Верховного Совета Республики Коми. 1994. N 2. Ст. 21.

\*(328) Конституция Республики Марий Эл (принята Конституционным Собранием Республики Марий Эл 24 июня 1995 г.) // Марийская правда. 1995. 7 июля.

\*(329) Конституция Республики Мордовия (принята Конституционным собранием Республики Мордовия 21 сентября 1995 г.) // Известия Мордовии. 1995. 22 сентября.

\*(330) Конституция (Основной Закон) Республики Саха (Якутия) (принята Верховным Советом Республики Саха (Якутия) 4 апреля 1992 г., утв. Законом Республики Саха (Якутия) от 17 октября 2002 г. N 445-II "О редакции текста Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия)") // Якутия. 2002. N 210.

\*(331) Конституция Республики Северная Осетия - Алания (принята Верховным Советом Республики Северная Осетия 12 ноября 1994 г.). Владикавказ, 1994.

\*(332) Конституция Республики Татарстан (введена в действие Законом Республики Татарстан от 30 ноября 1992 г. N 1665-XII) // Республика Татарстан. 2002. N 87, 88.

\*(333) Конституция Республики Тыва (принята референдумом Республики Тыва 6 мая 2001 г.) // Тувинская Правда. 2001. N 55.

\*(334) Конституция Удмуртской Республики от 7 декабря 1994 г. // Известия Удмуртской Республики. 1994. N 4.

\*(335) Конституция Республики Хакасия (принята на XVII сессии Верховного Совета Республики Хакасия (первого созыва) 25 мая 1995 г.) // Вестник Хакасии. 1995. N 25. С. 2-11.

\*(336) Конституция Чеченской Республики (принята 23 марта 2003 г.). Текст Конституции размещен на сайте Администрации и Правительства Чеченской республики (<http://chechnya.dada.ru/>).

\*(337) Конституция Чувашской Республики (принята Государственным Советом Чувашской Республики 30 ноября 2000 г.) // Собрание законодательства Чувашской Республики. 2000. N 11, 12. Ст. 442.

\*(338) Федеральный закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" // СЗ РФ. 1999. N 42. Ст. 5005

\*(339) Ведомости РФ. 1992. N 28. Ст. 1618.

\*(340) ВКС РФ. 1994. N 2, 3. С. 54.

\*(341) СЗ РФ. 1996. N 31. Ст. 3837.

\*(342) Проект федерального закона N 51351-4 "Об обеспечении целостности территории Российской Федерации и принятии в ее состав участка территории иностранного государства" вносится депутатом Государственной Думы А.В. Митрофановым (внесен 11.05.2004, отклонен Государственной Думой 17.12.2004).

\*(343) Закон Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. "О Государственной границе Российской Федерации" // Ведомости Верховного Совета РФ. 1993. N 17. Ст. 594.

\*(344) См.: Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. В.Д. Карповича. М.: Юрайт-М; Новая Правовая культура, 2002.

\*(345) Постановление Конституционного Суда Российской Федерации "По делу о проверке конституционности Закона Российской Федерации от 17 июня 1992 г. "О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации" // Вестник Конституционного Суда РФ. 1994. N 2, 3.

\*(346) См.: Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. В.Д. Карповича. М.: Юрайт-М; Новая Правовая культура, 2002.

\*(347) Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. N 2. Ст. 37. С изменениями: Российская газета. 2006. 17 августа.

\*(348) См.: Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. В.Д. Карповича. М.: Юрайт-М; Новая Правовая культура, 2002.

\*(349) Федеральный закон от 31 июля 1998 г. N 155-ФЗ "О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации" // СЗ РФ. 1998. N 31. Ст. 3833.

\*(350) СЗ РФ. 1998. N 31. Ст. 3833.

\*(351) См.: Международное публичное право: Учебник / Под ред. К. Бекашева. М.: Проспект, 1998.

\*(352) Конвенция Организации объединенных Наций по морскому праву 1982 г. // Официальный сайт ООН: [www.un.org](http://www.un.org).

\*(353) СЗ РФ. 1995. N 49. Ст. 4694.

\*(354) СЗ РФ. 1998. N 51. Ст. 6273.

\*(355) Закон РФ от 25 октября 1991 г. N 1807-1 "О языках народов Российской Федерации" // Вестник Верховного Совета Российской Федерации. 1991. N 50. Ст. 1740; СЗ РФ. 1998. N 31. Ст. 3804.

\*(356) Постановление Конституционного Суда РФ от 27 апреля 1998 г. N 12-П по делу о проверке конституционности отдельных положений части первой статьи 92 Конституции Республики Башкортостан, части первой статьи 3 Закона Республики Башкортостан "О Президенте Республики Башкортостан" (в ред. от 28 августа 1997 г.) и статей 1 и 7 Закона Республики Башкортостан "О выборах Президента Республики Башкортостан" // Вестник КС РФ. 1998. N 4.

\*(357) Постановление Конституционного Суда РФ от 16 ноября 2004 г. N 16-П по делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 10 Закона Республики Татарстан "О языках народов Республики Татарстан", части второй статьи 9 Закона Республики Татарстан "О государственных языках Республики Татарстан и других языках в Республике Татарстан", пункта 2 статьи 6 Закона Республики Татарстан "Об образовании" и пункта 6 статьи 3 Закона Российской Федерации "О языках народов Российской Федерации" в связи с жалобой гражданина С.И.

Хапугина и запросами Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан" // СЗ РФ. 2004. N 47. Ст. 4691.

\*(358) Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.). Пакт ратифицирован Указом Президиума Верховного Совета СССР 18 сентября 1973 г. // Ведомости ВС СССР. 1973. N 40. Ст. 564.

\*(359) Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств (Страсбург, 1 февраля 1995 г.). Ратифицирована Федеральным законом от 18 июня 1998 г. "О ратификации Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств" // СЗ РФ. 1999. N 11. Ст. 1256.

\*(360) Европейская хартия о региональных языках и языках меньшинств (Страсбург, 5 ноября 1992 г.). Подписана 10 мая 2001 г. Не ратифицирована. Распоряжение Президента РФ от 22 февраля 2001 г. N 90-РП // СЗ РФ. 2001. N 9. Ст. 849.

\*(361) Ведомости ВС РСФСР. 1990. N 2. Ст. 22.

\*(362) Ведомости ВС РСФСР. 1991. N 50. Ст. 1740; СЗ РФ. 1998. N 31. Ст. 3804.

\*(363) СЗ РФ. 1996. N 3. Ст. 150.

\*(364) Ведомости Верховного Совета Российской Федерации. 1992. N 46. Ст. 2615.

\*(365) Постановление Правительства РФ от 24 марта 2000 г. N 255 "О Едином перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации" // СЗ РФ. 2000. N 4. Ст. 1493.

\*(366) СЗ РФ. 1999. N 18. Ст. 2208.

\*(367) Конвенция о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах (принята 27 июня 1989 г. Генеральной конференцией Международной организации труда на ее 76 сессии; дата вступления в силу 5 сентября 1991 г. // Конвенции и рекомендации, принятые Международной Конференцией Труда, 1957-1990 гг. Т. 2. Женева: Международное бюро труда, 1991.

\*(368) Ратифицирована Федеральным законом от 17 февраля 1995 г. // СЗ РФ. 1995. N 8. Ст. 601.

\*(369) Ратифицирована 15 июля 1946 г. // Ведомости ВС СССР. 1949. N 16. С. 3, 4.

\*(370) Федеральный конституционный закон "О государственном флаге Российской Федерации" от 25 декабря 2000 г. N 1-ФКЗ (в ред. от 7 марта 2005 г.) // СЗ РФ. 2000. N 52. ч. 1. Ст. 5020.

\*(371) Указ Президента РФ от 21 марта 1996 г. "О Государственном геральдическом регистре Российской Федерации", с изм. от 29 сентября 1999 г. // СЗ РФ. 1996. N 13. Ст. 1307; 1999. N 39. Ст. 4591.

\*(372) СЗ РФ. 2000. N 52. ч. 1. Ст. 5021.

\*(373) Постановление Правительства РФ от 27 декабря 1995 г. "Об упорядочении изготовления, использования, хранения и уничтожения печатей и бланков с воспроизведением Государственного герба Российской Федерации" // СЗ РФ. 1996. N 2. Ст. 123.

\*(374) См.: Ведомости СНГ РФ и ВС РФ. 1993. N ; 19. Ст. 683.

\*(375) Закон РФ от 15 апреля 1993 г. N 4802-1 "О статусе столицы Российской Федерации", с изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 9 июня 1995 г. (18 июля 1995 г.) N 107-ФЗ // Ведомости РФ. 1993. N 19. Ст. 683; СЗ РФ. 1995. N 30. Ст. 2863.

\*(376) Устав г. Москвы (в ред., введенной в действие с 26 августа 2001 г.) // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2003. N 23.

\*(377) См.: Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. В.Д. Карповича. М.: Юрайт-М; Новая Правовая культура, 2002.

\*(378) Постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 1999 г. по делу о толковании статей 71 (п. "г"), 76 (ч. 1) и 112 (ч. 1) Конституции РФ // СЗ РФ. 1999. N 6. Ст. 866.

\*(379) Такого мнения придерживается, в частности, Л.А. Окуньков. См.: Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации. М.: ИЗИСП, 2005.

- \*(380) Подробнее о поправках и пересмотре положений Конституции РФ см. в комментарии к гл. 9.
- \*(381) СЗ РФ. 2001. N 52 (ч. 1). Ст. 4916.
- \*(382) СЗ РФ. 1998. N 48. Ст. 5856.
- \*(383) Статья 43 Федерального конституционного закона от 11 апреля 1997 г. N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" // СЗ РФ. 1999. N 26. Ст. 3176.
- \*(384) Закон Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. N 4730-1 "О Государственной границе Российской Федерации" // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. N 17. Ст. 594; СЗ РФ. 1994. N 16. Ст. 1861; 1996. N 50. Ст. 5610; 1999. N 23. Ст. 2808; 2003. N 27. Ст. 2700; 2004. N 27. Ст. 2711; 2005. N 10. Ст. 763; 2006. N 27. Ст. 2877.
- \*(385) Гаджиев Г.А. Конституционные принципы рыночной экономики. М., 2002. С. 162.
- \*(386) СЗ РФ. 2002. N 28. Ст. 2790; 2003. N 2. Ст. 157. N 52 (ч. 1). Ст. 5032; 2004. N 27. Ст. 2711. N 31. Ст. 3233; 2005. N 25. Ст. 2426. N 30 (ч. 1). Ст. 3101; 2006. N 19. Ст. 2061.
- \*(387) Закон РФ от 2 декабря 1990 г. N 394-1 "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. N 27. Ст. 356; СЗ РФ. 1995. N 18. Ст. 1593; 1997. N 9. Ст. 1028; 2001. N 33 (ч. I). Ст. 3413; 2002. N 12. Ст. 1093.
- \*(388) Пункт 1 ст. 12 Налогового кодекса РФ // СЗ РФ. 1998. N 31. Ст. 3824.
- \*(389) Постановление Конституционного Суда РФ от 8 октября 1997 г. N 13-П "По делу о проверке конституционности Закона Санкт-Петербурга от 14 июля 1995 года "О ставках земельного налога в Санкт-Петербурге в 1995 году" // СЗ РФ. 1997. N 42. Ст. 4901.
- \*(390) Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 1996 г. N 9-П "По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в на званные регионы" // СЗ РФ. 1996. N 16. Ст. 1909.
- \*(391) Постановление Конституционного Суда РФ от 21 марта 1997 г. N 5-П "По делу о проверке конституционности положений абзаца второго пункта 2 статьи 18 и статьи 20 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" // СЗ РФ. 1997. N 13. Ст. 1602.
- \*(392) Постановление Конституционного Суда РФ от 30 января 2001 г. N 2-П "По делу о проверке конституционности положений подпункта "д" пункта 1 и пункта 3 статьи 20 Закона Российской Федерации "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" в редакции Федерального закона от 31 июля 1998 года "О внесении изменений и дополнений в статью 20 Закона Российской Федерации "Об основах налоговой системы в Российской Федерации", а также положений Закона Чувашской Республики "О налоге с продаж", Закона Кировской области "О налоге с продаж" и Закона Челябинской области "О налоге с продаж" в связи с запросом Арбитражного суда Челябинской области, жалобами общества с ограниченной ответственностью "Русская тройка" и ряда граждан" // СЗ РФ. 2001. N 7. Ст. 701.
- \*(393) Бюджетный кодекс РФ от 31 июля 1998 г. // СЗ РФ. 1998. N 31. Ст. 3823; 2005. N 1 (ч. 1). Ст. 8, 21; N 19. Ст. 1756; N 27. Ст. 2717; N 42. Ст. 4214; N 52 (ч. 1). Ст. 5572, 5589; 2006. N 1. Ст. 8, 9; N 2. Ст. 171; N 6. Ст. 636.
- \*(394) СЗ РФ. 1995. N 45. Ст. 4408.
- \*(395) Вестник КС РФ. 1994. N 4, 5. С. 40-48.
- \*(396) СЗ РФ. 1997. N 45. Ст. 5241.
- \*(397) СЗ РФ. 1997. N 1. Ст. 1.
- \*(398) СЗ РФ. 1999. N 23. Ст. 2891.
- \*(399) СЗ РФ. 1999. N 42. Ст. 5005; 2001. N 7. Ст. 608.
- \*(400) СЗ РФ. 1997. N 5. Ст. 708.

- \* (401) СЗ РФ. 1997. N 1. Ст. 1.
- \* (402) СЗ РФ. 1995. N 47. Ст. 4472.
- \* (403) Указ Президента РФ от 17 мая 2000 г. N 867 "О структуре федеральных органов исполнительной власти" // СЗ РФ. 2000. N 21. Ст. 2168.
- \* (404) СЗ РФ. 1999. N 26. Ст. 3176.
- \* (405) СЗ РФ. 1995. N 29. Ст. 2757.
- \* (406) ВВС. 1991. N 17. Ст. 510, 512; N 21. Ст. 708.
- \* (407) ВВС. 1991. N 22. Ст. 776.
- \* (408) СЗ РФ. 2000. N 2. Ст. 170.
- \* (409) СЗ РФ. 2000. N 17. Ст. 1852.
- \* (410) Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ от 26 апреля 2007 г. // Российская газета. 2007. N 90.
- \* (411) Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 9 марта 2007 г. "О Бюджетной политике в 2008-2010 годах" // Финансовый вестник. Финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет. 2007. N 7.
- \* (412) Указ Президента РФ от 11 апреля 2008 г. N 487 "О Почетной грамоте Президента Российской Федерации и об объявлении благодарности Президента Российской Федерации" // СЗ РФ. 2008. N 16. Ст. 1673.
- \* (413) Указ Президента РФ от 19 мая 2008 г. N 815 "О мерах по противодействию коррупции" // СЗ РФ. 2008. N 21. Ст. 2429.
- \* (414) Указ Президента РФ от 2 ноября 2007 г. N 1451 "О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления" // СЗ РФ. 2007. N 45. Ст. 5462.
- \* (415) СЗ РФ. 2003. N 2. Ст. 171; 2005. N 30. Ст. 3104; 2007. N 18. Ст. 2118. N 31. Ст. 4011.
- \* (416) СЗ РФ. 2002. N 24. Ст. 2253; 2005. N 30. Ст. 3104; 2006. N 31. Ст. 3427; 2007. N 10. Ст. 1151. N 17. Ст. 1938. N 18. Ст. 2118. N 31. Ст. 4011.
- \* (417) СЗ РФ. 2003. N 2. Ст. 172.
- \* (418) СЗ РФ. 1991. N 26. Ст. 880.
- \* (419) СЗ РФ. 1996. N 33. Ст. 3976.
- \* (420) Указ Президента Российской Федерации от 15 февраля 1994 г. N 319 "О штандарте (флаге) Президента Российской Федерации" (с посл. изм. и доп.) // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1994. N 8. Ст. 587; 2000. N 19. Ст. 2068.
- \* (421) СЗ РФ. 1999. N 31. Ст. 3993; 2000. N 19. Ст. 2068.
- \* (422) СЗ РФ. 2008. N 10 (ч. II). Ст. 905.
- \* (423) СЗ РФ. 1997. N 51. Ст. 5712; 2004. N 45. Ст. 4376; 2007. N 10. Ст. 1147.
- \* (424) Постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 г. N 260 "О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации" // СЗ РФ. 2004. N 23. Ст. 2313; 2007. N 32. Ст. 4150; 2008. N 14. Ст. 1413; 2008. N 21. Ст. 2459.
- \* (425) СЗ РФ. 2002. N 28. Ст. 2790; 2005. N 30 (ч. I). Ст. 3101; 2007. N 18. Ст. 2117.
- \* (426) СЗ РФ. 1998. N 7. Ст. 801.
- \* (427) СЗ РФ. 2004. N 24. Ст. 2392; 2006. N 31 (ч. 1). Ст. 3459.
- \* (428) СЗ РФ. 1995. N 15. Ст. 1269; 2000. N 1. Ст. 9. N 46. Ст. 4537; 2002. N 19. Ст. 1794. N 30. Ст. 3033; 2003. N 2. Ст. 156; 2004. N 35. Ст. 3607; 2005. N 10. Ст. 763; 2006. N 31. Ст. 3452; 2007. N 50. Ст. 6241.
- \* (429) СЗ РФ. 2006. N 11. Ст. 1146.

- \* (430) СЗ РФ. 2000. N 17. Ст. 1852.
- \* (431) СЗ РФ. 2004. N 15. Ст. 1395; N 24. Ст. 2392; 2005. N 32. Ст. 3272; 2007; N 13. Ст. 1530.
- \* (432) СЗ РФ. 2005. N 21. Ст. 1919; 2006. N 31. Ст. 3427; 2007. N 18. Ст. 2118; 2007. N 31. Ст. 4011.
- \* (433) СЗ РФ. 1999. N 47. Ст. 5787.
- \* (434) СЗ РФ. 2004. N 27. Ст. 2710; 2007. N 1. Ст. 2; 2008. N 17. Ст. 1754.
- \* (435) Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ от 26 апреля 2007 г. // Российская газета. 2007. N 90.
- \* (436) СЗ РФ. 1999. N 42. Ст. 5005; 2003. N 27. Ст. 2709; 2004. N 50. Ст. 4950; 2006. N 1. Ст. 13; N 31. Ст. 3427; 2007. N 10. Ст. 1151; N 43. Ст. 5084; 2008. N 13. Ст. 1186.
- \* (437) СЗ РФ. 1995. N 29. Ст. 2757; 2007. N 49. Ст. 6079.
- \* (438) СЗ РФ. 1999. N 42. Ст. 5012; 2001. N 36. Ст. 3540; 2008. N 13. Ст. 1256.
- \* (439) СЗ РФ. 2000. N 1 (часть II). Ст. 101.
- \* (440) СЗ РФ. 1996. N 23. Ст. 2750; 2000. N 1. Ст. 6; 2003. N 27. Ст. 2700; 2004. N 27. Ст. 2711; 2005. N 10. Ст. 763; 2006. N 50. Ст. 5279; 2007. N 27. Ст. 3213.
- \* (441) Указ Президента РФ от 21 апреля 2000 г. N 706 "Об утверждении Военной доктрины Российской Федерации" // СЗ РФ. 2000. N 17. Ст. 1852.
- \* (442) Федеральный закон от 26 февраля 1997 г. N 31-ФЗ "О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации" (в ред. от 25 октября 2006 г.) // СЗ РФ. 1997. N 9. Ст. 1014; 2006. N 6. Ст. 637.
- \* (443) СЗ РФ. 2002. N 5. Ст. 375.
- \* (444) СЗ РФ. 2001. N 23. Ст. 2277; 2003. N 27. Ст. 269; 2005. N 10. Ст. 753.
- \* (445) Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. N 22. Ст. 773.
- \* (446) СЗ РФ. 2002. N 22. Ст. 2031; 2003. N 46. Ст. 4447; 2006. N 2. Ст. 170; 2007. N 50. Ст. 6241.
- \* (447) СЗ РФ. 2002 N 46. Ст. 4571; 2004. N 1. Ст. 16; 2006. N 45. Ст. 4670; 2007. N 31. Ст. 402.
- \* (448) Указ Президента РФ от 13 марта 1997 г. N 232 "Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации" // СЗ РФ. 1997. N 11. Ст. 1301.
- \* (449) СЗ РФ. 1997. N 30. Ст. 3601; 2003. N 49. Ст. 4755; 2007. N 31. Ст. 4020.
- \* (450) Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1994. N 10. Ст. 775; СЗ РФ. 1995. N 23. Ст. 2207; 1999. N 2. Ст. 269; 2000. N 27. Ст. 2821; 2003. N 16. Ст. 1508; N 47. Ст. 4520; N 48. Ст. 4659; 2004. N 41. Ст. 4021; 2005. N 28. Ст. 2865.
- \* (451) Указы от 9 января 1996 г. N 20, от 10 февраля 1996 г. N 173, от 9 июня 2001 г. N 679 // СЗ РФ. 1996. N 3. Ст. 152. N 7. Ст. 676; 2001. N 24. Ст. 2421.
- \* (452) Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию "О действенности государственной власти в России". М., 1995. С. 92, 93.
- \* (453) СЗ РФ. 2001. N 7. Ст. 617; 2007. N 31. Ст. 4011.
- \* (454) См.: Проект федерального конституционного закона "О Федеральном Собрании Российской Федерации". Иницирован Клубом "Демократическая альтернатива" и Независимым институтом выборов. 26 апреля 2005 г. состоялись общественные слушания // Право и жизнь. 2005. N 84 (7).
- \* (455) Крылова Н.С. Конституционные модели законодательной власти // Сравнительное конституционное право. М., 1996. С. 505, 506.
- \* (456) Чиркин В.Е. Конституционное право в Российской Федерации: Учебник. М.: Юристъ, 2001. С. 342.

\*(457) Аргументы и факты. 1992. N 12. С. 4.

\*(458) Сельская жизнь. 1993. 4 мая.

\*(459) САПП РФ. 1993. N 39. Ст. 3597.

\*(460) Так, например, контрольная функция парламента не указана непосредственно, но закреплена Конституцией косвенно, путем обеспечения парламентариев множеством средств обеспечения этой функции: отчетов правительства, информацией об исполнении бюджета, парламентских слушаний и т.д. Выражение недоверия правительству, проверка исполнения законов, парламентские расследования служат важными рычагами обеспечения действенного парламентского контроля. См.: Романов Р.М. Понятие и сущность парламентаризма // Социально-политический журнал. N 4. 1998.

\*(461) Булаков О.Н. Парламентское право Российской Федерации: Учебное пособие. Ростов-на-Дону: Феникс, 2004. С. 10.

\*(462) См.: Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий / Отв. ред. В.А. Четвернин. М., 1997. С. 52.

\*(463) Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2005. С. 237.

\*(464) Катин В., Ширяева Н. Полное собрание субъектов // Профиль. 2002. N 5. С. 17- 20.

\*(465) Ален А. Национализм - федерализм - демократия. Пример Бельгии. Издательство Левенского института Центральной и Восточной Европы. 1994. С. 34, 35.

\*(466) Баглай М. В. Конституционное право РФ: Учебник для вузов. 3-е изд., изм. и доп. М.: НОРМА-ИНФРА-М, 2002. С. 449.

\*(467) Цит. по: Федералист. Политическое эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея. М., 1994. С. 410.

\*(468) Амеллер М. Парламенты. М., 1988. С. 38, 39.

\*(469) Вишневский Б.Л. Должны ли губернаторы быть федеральными политиками // Независимая газета. 2000. 1 февраля.

\*(470) Федеральный закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", ст. 9, 18.

\*(471) Редичкина О. Разогнать Совет Федерации предложил Жириновский // Газета. 2002. 10 сентября.

\*(472) Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. М.: Юристъ, 1997. С. 238.

\*(473) Там же. С. 460.

\*(474) Дрейшев Б.В. Съезд народных депутатов и проблемы законотворчества // Известия высших учебных заведений: Науч.-попул. журн. Правоведение. N 5. СПб.: Изд-во СПбУ, 1991.

\*(475) Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации вступил в силу со дня его официального опубликования (после его одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации) в "Парламентской газете" от 31 декабря 2008 г. N 90.

\*(476) См.: Конституция Российской Федерации: Научно-практ. комментарий / Под ред. Б.Н. Топорнина. М.: Юристъ, 1997. С. 518.

\*(477) См.: О сокращении срока депутатских полномочий // Правозащитный анализ. 2003. Выпуск 58.

\*(478) Там же.

\*(479) См.: Вихарев А.А. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (вопросы конституционной теории и практики) // Аналитический вестник СФ ФС РФ. 2002. N 23 (179).

\*(480) СЗ РФ. 2001. N 29. Ст. 2950.

\*(481) См.: Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936) // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1936. N 283.

\*(482) См.: Воробьев Н.И., Никулин В.В. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учеб. пособие. Тамбов: Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2005. С. 20.

\*(483) См.: Сафронова Н.Н. Совершенствование избирательной системы - условие создания гражданского общества. Реалии общества XXI века: право, культура, безопасность. Человек. Природа. Общество. Актуальные проблемы. Материалы 13-й международной конференции молодых ученых 26-30 декабря 2002 г. СПб., 2002.

\*(484) См.: Хабриева Т.Я. Новые законопроекты о порядке формирования Государственной Думы и органов исполнительной власти субъектов РФ (сравнительный анализ российского и зарубежного опыта) // Журнал российского права. 2004 г. N 11.

\*(485) См.: Михалева Н.А. Выборы губернаторов не оправдали наших надежд. Партийное строительство в России: цели и средства // Законодательства и экономика. 2005. N 2.

\*(486) При множественности баллотирующихся избирательных объединений пропорциональная система ведет к распылению голосов избирателей часто между множеством мелких партий, каждая из которых получает в парламенте (законодательном собрании) небольшое число мандатов. Это лишает исполнительную власть парламентской опоры, да и парламент становится недостаточно дееспособным из-за мелких разногласий в складывающихся и распадающихся внутрипарламентских блоках. Противодействием этому считается установленный законами о выборах (при применении пропорциональной системы) заградительный барьер. В России на выборах в Государственную Думу он составляет 7%. Избирательные объединения, не получившие 7% от всех поданных голосов избирателей, к распределению мандатов не допускаются. См.: Чиркин В.Е. Конституционное право в Российской Федерации: Учебник. М., Юристъ, 2001. С. 282.

\*(487) См.: Чиркин В.Е. Оптимальная избирательная система для России (субъективные заметки) // Журнал российского права. 2004. N 11.

\*(488) См.: Михалева Н.А. Выборы губернаторов не оправдали наших надежд. Партийное строительство в России: цели и средства // Законодательства и экономика. 2005. N 2.

\*(489) Пропорциональная система, столь популярная в Европе в конце XIX - середине XX вв., постепенно замещалась в странах с доминирующей двухпартийной системой мажоритарными выборами, а в странах с большим числом парламентских партий - смешанными мажоритарно-пропорциональными.

\*(490) См.: Дмитриев Ю.А. Российская избирательная система - шаг назад в XX век. Выступление на конференции "Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов". 2005. 12 - 13 октября // Право и жизнь. 2005. N 89 (12).

\*(491) Совершеннолетие в Российской Федерации наступает в 18 лет.

\*(492) Конституция Республики Беларусь 1994 г. // Звезда. 1996. N 276.

\*(493) См.: Конституция Французской Республики // Конституции государств Европейского Союза / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М.: Издательская группа ИНФРА-М - НОРМА. 1997. С. 665-682.

\*(494) Конституция Туркменистана от 18 мая 1992 г. N 692-XII // Нейтральный Туркменистан. 2003. 20 августа.

\*(495) Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утв. постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 5 декабря 1936 г.) // Известия ЦИК СССР и ВЦИК06. 1936. N 283.

\*(496) Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (утверждена постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21 января 1937 г.) (в ред. от 27 декабря 1958 г.). Ст. 139 // Хронологическое собрание законов, указов Президиума Верховного Совета и постановлений Правительства РСФСР. Т. 2. 1929-1939 гг. Юриздат, 1959.



- \* (497) Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 7 октября 1977 г.) // Свод законов СССР. Т. 3. 1990.
- \* (498) Ларина М. Н. Медицинская помощь подросткам // Первая краевая. 2002. N 13.
- \* (499) Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. Т. 3. М., 1980. С. 444.
- \* (500) Цит. по: Владимир Ежиков предложил уменьшить возраст пассивного избирательного права с 21 года до 18 лет // Общественные калининградские новости "Окно". 2004. 20 декабря.
- \* (501) Там же.
- \* (502) См.: Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий / Отв. ред. В.А. Четвернин. М., 1997. С. 307.
- \* (503) Федеральный закон от 8 мая 1994 г. N 3-ФЗ "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации", п. "а" ч. 3 ст. 2 // СЗ РФ. 1994. N 2. Ст. 74.
- \* (504) См.: Проект федерального закона N 160594-3 "О внесении изменений в статьи 4 и 6 Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации". Внесен 7 декабря 2001 г., отклонен ГД 15 октября 2003 г.
- \* (505) См.: Заключение Комитета управления Государственной Думы по государственному строительству по проекту федерального закона N 160594-3 "О внесении изменений в статьи 4 и 6 Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации".
- \* (506) См.: Пояснительная записка к проекту федерального закона "О внесении изменений в статьи 4 и 6 Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации".
- \* (507) См.: Заключение Комитета управления Государственной Думы по государственному строительству по проекту федерального закона N 160594-3 "О внесении изменений в статьи 4 и 6 Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации".
- \* (508) Данилов И.С. Вопросы теории и практики депутатской неприкосновенности (иммунитета) // Сб. Проблемы государственного строительства и права / Под ред. Г.В. Мальцева. М.: Изд-во РАГС, 2002.
- \* (509) Постановление Конституционного Суда РФ от 20 февраля 1996 г. N 5-П по делу о проверке конституционности положений частей первой и второй статьи 18. статьи 19 и части второй статьи 20 Федерального закона от 8 мая 1994 года "О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" // СЗ РФ. 1996. N 9. Ст. 828.
- \* (510) Дмитриев Ю.А., Николаев А.М. Система государственной власти в России и в мире: историко-правовая ретроспектива. М.: Профобразование, 2002. С. 587.
- \* (511) Надо заметить, что в комментируемой части упомянут обыск вообще, а не личный обыск (в Уголовно-процессуальном кодексе эти понятия различаются).
- \* (512) СЗ РФ. 1994. N 15. Ст. 1795.
- \* (513) СЗ РФ. 1996. N 9. Ст. 828.
- \* (514) См.: Криминалитет во власти, или Кто строит "правовое государство" // Якутия. 2000. 2 июня.
- \* (515) См.: Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 г. N 33-СФ "О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" // СЗ РФ. 2002. N 7. Ст. 635.
- \* (516) См.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. N 2134-II ГД "О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" // СЗ РФ. 1998. N 7. Ст. 801.

\*(517) См.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 6 октября 1995 г. N 1175-1 ГД "О досрочном прекращении полномочий депутата Государственной Думы Мавроди Сергея Пантелеевича" // СЗ РФ. 1995. N 42. Ст. 3967.

\*(518) См.: Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Отв. ред. В.В. Лазарев. М.: Норма, 2003. С. 356.

\*(519) СЗ РФ. 1999. N 47. Ст. 5787.

\*(520) См.: Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Отв. ред. В.В. Лазарев. М.: Норма, 2003. С. 357.

\*(521) СЗ РФ. 2003. N 51. Ст. 4969.

\*(522) См.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. N 2134-II ГД "О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" // СЗ РФ. 1998. N 7. Ст. 801.

\*(523) См.: Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Отв. ред. В.В. Лазарев. М.: Норма, 2003. С. 358.

\*(524) Васецкий Н.А., Краснов Ю.К. Российское законодательство на современном этапе. Государственная Дума в формировании правового пространства России (1994-2003). М.: Издание Государственной Думы РФ. 2003.

\*(525) СЗ РФ. 1995. N 3. Ст. 170.

\*(526) См.: Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий / Отв. ред. В.А. Четвернин. М., 1997. С. 310.

\*(527) См.: In the Public Eye. Parliamentary из Europe and North America. Washington. 1995.

\*(528) См.: Институты конституционного права иностранных государств / Отв. ред. докт. юрид. наук Д.А. Ковачев. М.: Городец-издат, 2002.

\*(529) См.: Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. Л.А. Окунькова. Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. М.: Изд-во "БЕК", 1994.

\*(530) См.: Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 г. N 33-СФ "О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" // СЗ РФ. 2002. N 7. Ст. 635.

\*(531) См.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. N 2134-II ГД "О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" // СЗ РФ. 1998. N 7. Ст. 801.

\*(532) Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 г. N 33-СФ "О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" // СЗ РФ. 2002. N 7. Ст. 635.

\*(533) См.: Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий / Отв. ред. В.А. Четвернин. М., 1997. С. 311.

\*(534) См.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. N 2134-II ГД "О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" // СЗ РФ. 1998. N 7. Ст. 801.

\*(535) См.: Состав и структура Государственной Думы. Комитеты и комиссии (по состоянию на 22 июня 2008 г.) // Официальный сайт Государственной Думы, <http://www.duma.gov.ru>.

\*(536) СЗ РФ. 2008. N 6. Ст. 450.

\*(537) См.: Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 г. N 33-СФ "О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" // СЗ РФ. 2002. N 7. Ст. 635.

\*(538) Хабриева Т.Я. Концепция развития законодательного процесса // Концепция развития российского законодательства / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М.: Юрид. лит., 2004. С. 83.

- \*(539) Гранкин И.В. Конституционно-правовое регулирование деятельности Государственной Думы Федерального Собрания России // Конституционное и муниципальное право. 2005. N 6.
- \*(540) Зайцев С.А. А как было с регламентом в Первой Думе? // Журнал российского права. 1998. N 11. С. 21-29.
- \*(541) Дмитриев Ю.А. Регламент - правовая основа деятельности парламента России // 100-летие выборов Государственной Думы: история и современность. М., 2006. С. 79.
- \*(542) Гранкин И.В. Указ. соч.
- \*(543) СЗ РФ. 2002. N 7. Ст. 635.
- \*(544) Гранкин И.В. Указ. соч.
- \*(545) Сулакшин С.С. Идеология экономической политики России: проблемы, механизмы формирования, практики. М.: Научный эксперт, 2005. С. 7.
- \*(546) СЗ РФ. 2002. N 7. Ст. 635; Судьи Экономического суда СНГ в соответствии с п. 7 Положения об Экономическом суде Содружества Независимых Государств, утв. Соглашением о статусе Экономического суда СНГ 6 июля 1992 г., назначаются на должность в порядке, установленном для назначения на должность судей Высшего Арбитражного Суда РФ.
- \*(547) См.: Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий / Отв. ред. В.А. Четвернин. М., 1997. С. 314.
- \*(548) Официально не опубликовано.
- \*(549) СЗ РФ. 1994. N 28. Ст. 2939.
- \*(550) Частично названные вопросы регулируются Федеральным законом от 23 июня 1995 г. N 93-ФЗ "О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности" // СЗ РФ. 1995. N 26. Ст. 2401. Данный Закон регламентирует порядок предоставления военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности.
- \*(551) СЗ РФ. 1999. N 19. Ст. 3190.
- \*(552) СЗ РФ. 2000. N 2. Ст. 166.
- \*(553) СЗ РФ. 2003. N 2. Ст. 171.
- \*(554) См.: Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий / Отв. ред. В.А. Четвернин. М., 1997. С. 291.
- \*(555) СЗ РФ. 1999. N 14. Ст. 1711.
- \*(556) См.: Вестник Конституционного Суда РФ. 1999. N 6.
- \*(557) См.: Теория государства и права / Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. М., 1997. С. 289.
- \*(558) СЗ РФ. 2002. N 5. Ст. 375.
- \*(559) СЗ РФ. 1998. N 7. Ст. 801.
- \*(560) Дмитриев Ю.А. Указ. соч. С. 478.
- \*(561) См.: Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Отв. ред. В.В. Лазарев. М.: Норма, 2003. С. 368.
- \*(562) СЗ РФ. 1998. N 52. Ст. 6447.
- \*(563) Дмитриев Ю.А. Указ. соч. С. 480.
- \*(564) Там же. С. 481.
- \*(565) См.: Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий / Отв. ред. В.А. Четвернин. М., 1997. С. 314.
- \*(566) СЗ РФ. 1995. N 3. Ст. 167.

\*(567) СЗ РФ. 1997. N 9. Ст. 1011.

\*(568) СЗ РФ. 1996. N 25. Ст. 2954.

\*(569) См.: Парламентское право: Учебник / Под ред. О.Н. Булакова. М., 2006.

\*(570) САПП РФ. 1994. N 16. Ст. 1276.

\*(571) До апреля 2007 г. проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год рассматривался в четырех чтениях. См.: Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. N 63-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации" (в ред. от 1 декабря 2007 г.) // СЗ РФ. 2007. N 18. Ст. 2117.

\*(572) Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 г. N 33-СФ "О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" // СЗ РФ. 2002. N 7. Ст. 635.

\*(573) См.: Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2005 г. "О состоянии законодательства в Российской Федерации". М.: Издание Совета Федерации, 2006. С. 618.

\*(574) Там же.

\*(575) См.: Мнение судьи Конституционного Суда РФ Г.А. Гаджиева по мотивировке Постановления Конституционного Суда РФ от 23 марта 1995 г. по делу о толковании части 4 статьи 105 и статьи 106 Конституции Российской Федерации // Вестник КС РФ. 1995. N 2, 3.

\*(576) См.: Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ Ю.Д. Рудкина по делу о толковании части 4 статьи 105 и статьи 106 Конституции Российской Федерации // Вестник КС РФ. 1995. N 2, 3.

\*(577) См.: Мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Г.А. Гаджиева по мотивировке Постановления Конституционного Суда РФ от 23 марта 1995 г. по делу о толковании части 4 статьи 105 и статьи 106 Конституции Российской Федерации // Вестник КС РФ. 1995. N 2, 3.

\*(578) Вестник КС РФ. 1995. N 2, 3.

\*(579) См.: Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. В.Д. Карповича. М.: Юрайт-М; Новая Правовая культура, 2002.

\*(580) СЗ РФ. 1999. N 7. Ст. 877.

\*(581) СЗ РФ. 2003. N 50. Ст. 4859.

\*(582) СЗ РФ. 2002. N 28. Ст. 2790.

\*(583) См.: Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. В.Д. Карповича. М.:Юрайт-М; Новая Правовая культура. 2002.

\*(584) СЗ РФ. 1996. N 5. Ст. 410.

\*(585) СЗ РФ. 1998. N 31. Ст. 3823.

\*(586) СЗ РФ. 2000. N 32. Ст. 3340.

\*(587) Вестник Банка России. 2004. N 63.

\*(588) Ведомости СНД РСФСР. 1990. N 27. Ст. 357.

\*(589) Ведомости СНД РСФСР. 1990. N 27. Ст. 357.

\*(590) СЗ РФ. 2003. N 50. Ст. 4850.

\*(591) СЗ РФ. 1998. N 16. Ст. 1798.

\*(592) См.: Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. В.Д. Карповича. М.:Юрайт-М; Новая Правовая культура. 2002.

\*(593) СЗ РФ. 1995. N 29. Ст. 2757.

- \* (594) Закон РФ от 1 апреля 1993 г. N 4730-I "О Государственной границе Российской Федерации" // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. N 17. Ст. 594.
- \* (595) СЗ РФ. 1996. N 18. Ст. 2253.
- \* (596) СЗ РФ. 1994. N 8. Ст. 801.
- \* (597) Там же.
- \* (598) СЗ РФ. 1998. N 10. Ст. 1146.
- \* (599) Дмитриев Ю.А., Николаев А.М. Система государственной власти в России и в мире: историко-правовая ретроспектива. М.: Профобразование, 2002. С. 365.
- \* (600) См.: Конституция и закон, стабильность и динамизм. М., 1998. С. 43.
- \* (601) См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 17 февраля 1998 г. "Общими силами - к подъему России (О положении в стране и основных направлениях политики российской федерации)" // Российская газета. 1998. N 36.
- \* (602) См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 30 марта 1999 г. "Россия на рубеже эпох (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)" // Российская газета. 1999. N 60.
- \* (603) См.: Проект федерального закона N 97067903-2 "О праве "вето" Президента Российской Федерации" (внесен депутатом Государственной Думы Е.Б. Мизулиной, снят с рассмотрения 30 марта 2004 г. Советом Государственной Думы в связи с отзывом авторами). Документ официально опубликован не был.
- \* (604) См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 г. N 10-П по делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции РФ // СЗ РФ. 1996. N 18. Ст. 2253.
- \* (605) См.: Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Отв. ред. В.В. Лазарев. М.: Норма, 2003. С. 387.
- \* (606) См.: Вестник КС РФ. 1995. N 2, 3.
- \* (607) СЗ РФ. 1999. N 47. Ст. 5787.
- \* (608) СЗ РФ. 1996. N 19. Ст. 2320.
- \* (609) Цит. по: Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации В.О. Лучина по делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. N 1969 "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 Российской Федерации, утвержденного названным Указом // СЗ РФ. 1996. N 19. Ст. 2320.
- \* (610) СЗ РФ. 1998. N 52. Ст. 6447.
- \* (611) См.: Исследование конституционно-правовых проблем государственного строительства, совершенствования конституционного законодательства Российской Федерации. Отчет о научно-исследовательской работе. М.: НИИ СП, 2003.
- \* (612) См.: Федеральный закон от 18 мая 2005 г. N 51-ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", ч. 4 ст. 6 // СЗ РФ. 2005. N 21. Ст. 1919.
- \* (613) См.: Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Отв. ред. В.В. Лазарев. М.: Норма, 2003. С. 390.
- \* (614) СЗ РФ. 2001. N 23. Ст. 2277.
- \* (615) СЗ РФ. 2002. N 5. Ст. 375.
- \* (616) См.: Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий / Отв. ред. В.А. Четвернин. М., 1997. С. 275.
- \* (617) Подчеркнем это специально. Речь идет не об исполнительной власти Российской Федерации, т.е. федеральной исполнительной власти, а об исполнительной власти в Российской Федерации.

Федерации, т.е. о системе исполнительной государственной власти в целом, включая власть субъектов Федерации.

\*(618) СЗ РФ. 1999. N 47. Ст. 5787.

\*(619) СЗ РФ. 1999. N 6. Ст. 866.

\*(620) СЗ РФ. 2004. N 21. Ст. 2023.

\*(621) Порядок предоставления соответствующих сведений урегулирован Указом Президента Российской Федерации от 15 мая 1997 г. N 484 "О представлении лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности государственной службы и должности в органах местного самоуправления, сведений о доходах и имуществе" // СЗ РФ. 1997. N 20. Ст. 2239. Проверка сведений осуществляется в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 1 июня 1998 г. N 641 "О мерах по организации проверки сведений, представляемых лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации в порядке назначения и должности федеральной государственной гражданской службы" // СЗ РФ. 1998. N 23. Ст. 2502.

\*(622) СЗ РФ. 1997. N 51. Ст. 5712.

\*(623) СЗ РФ. 1997. N 51. Ст. 5712.

\*(624) Кстати, сам термин "коллегиальность" в тексте Конституции Российской Федерации в отношении Правительства не использован и в Федеральном конституционном законе является довольно вольной трактовкой того, что подразумевала сама Конституция.

\*(625) Правда, в последних редакциях положений о федеральных министерствах перестали существовать разделы о полномочиях самих министров. А ведь в прежние времена это было незыблемой традицией. Видимо, и здесь мы видим уступку норме Федерального конституционного закона, определившего коллегиальную природу Правительства.

\*(626) См.: Указ Президента Российской Федерации от 11 января 1995 г. N 32 "О государственных должностях Российской Федерации" // СЗ РФ. 1995. N 3. Ст. 173.

\*(627) СЗ РФ. 2003. N 22. Ст. 2063.

\*(628) См.: Закон Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации" // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. N 30. Ст. 1792.

\*(629) См.: Федеральный закон "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" // СЗ РФ. 1994. N 2. Ст. 74.

\*(630) См.: Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации" // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. N 8. Ст. 366.

\*(631) Закрытый перечень этих лиц определен Указом Президента Российской Федерации от 11 января 1995 г. N 32 "О государственных должностях Российской Федерации" // СЗ РФ. 1995. N 3. Ст. 173

\*(632) См.: Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. N 3-ФКЗ "О чрезвычайном положении" // СЗ РФ. 2001. N 23. Ст. 2277; Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. N 1-ФКЗ "О военном положении" // СЗ РФ. 2002. N 5. Ст. 375.

\*(633) См.: Постановление Правительства РФ от 8 июня 1999 г. N 611 "О некоторых вопросах организации работы Правительства Российской Федерации" // СЗ РФ. 1999. N 24. Ст. 2979.

\*(634) См.: Постановление Правительства РФ от 12 февраля 2003 г. N 98 "Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти" // СЗ РФ. 2003. N 7. Ст. 658.

\*(635) См.: Постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 г. N 260 "О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации" // СЗ РФ. 2004. N 23. Ст. 2313.

\*(636) Об определении даты первого опубликования акта см. также: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 октября 1996 г. N 17-П по делу о проверке конституционности части первой статьи 2 Федерального закона от 7 марта

1996 года "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "Об акцизах" // СЗ РФ. 1996. N 45. Ст. 5202.

\*(637) СЗ РФ. 1996. N 22. Ст. 2663.

\*(638) См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 2004 г. N 1-П о конституционно-правовом смысле взаимосвязанных положений пункта 2 части первой статьи 27, частей первой, второй и четвертой статьи 251, частей второй и третьей статьи 253 ГПК РФ, определяющих полномочия Верховного Суда РФ по рассмотрению дел об оспаривании нормативных правовых актов Правительства РФ // СЗ РФ. 2004. N 5. Ст. 403. О подсудности дел об оспаривании нормативных актов Правительства РФ см.: Постановление Президиума Верховного Суда РФ от 7 февраля 2001 г. (официально текст не публиковался).

\*(639) Дмитриев Ю.А., Шапкин М.А. Правоохранительные органы Российской Федерации: Учеб. для вузов. 3-е изд., изм. и доп. М.: Эксмо, 2006. С. 112.

\*(640) Заметим, что именно так понимал проблему Ш. Монтескье. В своем знаменитом сочинении "О духе законов" (1748 г.), не отрицая единства власти в государстве, он не случайно употреблял термин "распределение" властных полномочий (distribution), а не "разделение" (separation).

\*(641) Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1953. С. 525.

\*(642) Дмитриев Ю.А., Шапкин М.А. Указ. соч. С. 114.

\*(643) Конституция Российской Федерации: Комментарий / Под общ. ред. Б.Н. Топорнина, Ю.М. Батурина, Р.Г. Орехова. М., 1994. С. 499.

\*(644) Черников В.В. Судостроительство и правоохранительные органы Российской Федерации: Учеб. М.: Проспект, 2006. С. 7.

\*(645) Общая теория права и государства: Учеб. / Под ред. В.В. Лазарева. М., 1996. С. 318, 319.

\*(646) Комментарий к законодательству о судебной системе Российской Федерации / Под ред. Т.Г. Морщаковой. М.: Юристъ, 2003. С. 31.

\*(647) Дмитриев Ю.А., Шапкин М.А. Указ. соч. С. 116.

\*(648) СЗ РФ. 1997. N 1. Ст. 1.

\*(649) Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. N 30. Ст. 1792.

\*(650) Некоторые другие органы (государственные, общественные), даже если в их наименовании содержится слово "суд", не относятся к числу органов, обладающих судебной властью, в том числе: третейский суд, Судебная палата по информационным спорам (в настоящее время ликвидированная) и др.

\*(651) Дмитриев Ю.А., Шапкин М.А. Указ. соч. С. 115.

\*(652) Комментарий к законодательству о судебной системе Российской Федерации / Под ред. Т.Г. Морщаковой. М.: Юристъ, 2003. С. 33, 34.

\*(653) Вся Россия поделена на 10 округов. Федеральные арбитражные суды округов являются вышестоящей инстанцией по отношению к арбитражным судам субъектов Федерации.

\*(654) Под правовым статусом понимается совокупность прав и свобод, обязанностей и ответственности личности, устанавливающая ее правовое положение в обществе.

\*(655) Статья 3 Федерального закона от 31 мая 2002 г. N 62-ФЗ "О гражданстве Российской Федерации".

\*(656) Самостоятельность и независимость судебной власти Российской Федерации / Под ред. В.В. Ершова. М.: Юристъ, 2006. С. 12.

\*(657) Международные акты о правах человека. Сб. документов. 2-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2002. С. 172.

\*(658) Самостоятельность и независимость судебной власти Российской Федерации / Под ред. В.В. Ершова. М.: Юристъ, 2006. С. 43.

- \*(659) Васьковский Е.В. Учебник гражданского процесса. М., 2005. С. 54. 524
- \*(660) Комментарий к Федеральному конституционному закону "О судебной системе Российской Федерации". М., 1998. С. 57.
- \*(661) Прекращение полномочий судьи по другим основаниям права на отставку судье не дает, и, следовательно, он не получает права на материальное и социальное обеспечение, положенное судье в отставке.
- \*(662) Судья независим в одном - при вынесении решения по конкретному делу, но он весьма зависим от законов, трудового законодательства, правил внутреннего распорядка и обязан им подчиняться.
- \*(663) Судебная реформа: итоги, приоритеты и перспективы: Материалы конференции / Под ред. Л.Б. Алексеевой, П.А. Лупинской. М., 1997. С. 337.
- \*(664) Эти требования распространяются как на судей федеральных судов, так и на мировых судей.
- \*(665) Жеребцов А. Повышение авторитета судебной власти - главное в работе квалификационных коллегий судей // Российская юстиция. 1997. N 8. С. 7.
- \*(666) Эти различия зависят от того, в каком суде работает судья (общий суд, военный суд, арбитражный суд, конституционный суд, мировой судья, вышестоящий или нижестоящий суд), какова его должность (председатель, заместитель председателя, председатель судебной коллегии, судья), входит ли он в состав органов судейского сообщества (квалификационные коллегии, советы судей).
- \*(667) Вестник ВАС РФ. 2000. N 2. С. 91.
- \*(668) Однако в настоящее время главная проблема заключается в необходимости обеспечения не только юридического, но и фактического равенства сторон.
- \*(669) Состязательность предполагает возложение бремени доказывания на сами стороны и снятие, по общему правилу, с арбитражного суда обязанности по сбору доказательств.
- \*(670) См.: Постановление ВЦИК РСФСР от 28 мая 1922 г. "Об утверждении Положения о прокурорском надзоре" // СУ. 1922. N 36. Ст. 424.
- \*(671) См.: Закон СССР от 23 декабря 1989 г. N 972-1 // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1989. N 29. Ст. 572.
- \*(672) См.: Закон РСФСР от 15 декабря 1990 г. "Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) РСФСР" // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. N 29. Ст. 359. Этим актом были внесены изменения в ст. 119 Конституции РСФСР 1978 г. и Закон РСФСР от 6 мая 1991 г. "О Конституционном Суде РСФСР" // Там же. 1991. N 30. Ст. 1017.
- \*(673) См.: Указ Президента Российской Федерации от 21 сентября 1993 г. N 1400 "О этапной конституционной реформе в Российской Федерации", п. 10 // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. N 39. Ст. 3597.
- \*(674) См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / Общ. ред. Ю.В. Кудрявцева. М., 1996. С. 498, 499.
- \*(675) См.: Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. N 1-ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации" // СЗ РФ. 1994. N 13. Ст. 1447.
- \*(676) См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / Общ. ред. Ю.В. Кудрявцева. М., 1996. С. 504.
- \*(677) СЗ РФ. 2006. N 3. Ст. 336.
- \*(678) См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / Общ. ред. Ю.В. Кудрявцева. М., 1996. С. 505.
- \*(679) Бюллетень Верховного Суда. 1996. N 1. С. 4.
- \*(680) СЗ РФ. 2008. N 6. Ст. 540.
- \*(681) СЗ РФ. 1994. N 13. Ст. 1447. 544



- \*(682) Дмитриев Ю.А., Шапкин М.А. Правоохранительные органы Российской Федерации: Учеб. 4-е изд., изм. и доп. М.: Эксмо, 2007. С. 123.
- \*(683) СЗ РФ. 1998. N 28. Ст. 3394.
- \*(684) СЗ РФ. 1999. N 1. Ст. 5. Упомянутые нормы закреплены в новом процессуальном законодательстве Российской Федерации (п. 3 ч. 3 ст. 355 УПК РФ; п. 3 ч. 1. Ст. 337 ГПК РФ).
- \*(685) СЗ РФ. 1995. N 18. Ст. 1589.
- \*(686) СЗ РФ. 1997. N 1. Ст. 1.
- \*(687) Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. N 30. Ст. 1792.
- \*(688) Вестник ВАС РФ. 1998. N 11. С. 108-110.
- \*(689) По решению Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ в состав Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ могут быть введены судьи высшего Арбитражного Суда РФ.
- \*(690) Вестник ВАС РФ. 1998. N 10. С. 22.
- \*(691) Матузов Н.И. Понятие и основные приоритеты российской правовой политики // Правоведение. 1997. N 4. С. 17.
- \*(692) С изм и доп., внесенными постановлениями Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 29 марта 2002 г. N 173-СФ, от 29 мая 2002 г. N 246-СФ, от 29 мая 2002 г. N 254-СФ, от 11 декабря 2002 г. N 502-СФ, от 12 февраля 2003 г. N 25-СФ, от 26 марта 2003 г. N 79-СФ, от 26 мая 2004 г. N 152-СФ.
- \*(693) Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. N 8. Ст. 366; СЗ РФ. 1999. N 7. Ст. 848.
- \*(694) СЗ РФ. 2001. N 52 (ч. I). Ст. 4921.
- \*(695) СЗ РФ. 2001. N 23. Ст. 2277.
- \*(696) СЗ РФ. 2006. N 11. Ст. 1146.
- \*(697) Анциферов О.В. Обеспечение единства законодательной системы Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 22.
- \*(698) Генеральный прокурор РФ имеет первого заместителя и пять заместителей (кроме заместителей Генерального прокурора в федеральных округах), назначаемых на должность и освобождаемых от должности Советом Федерации Федерального Собрания РФ по представлению Генерального прокурора РФ.
- \*(699) СЗ РФ. 2000. N 20. Ст. 2112.
- \*(700) Предлагалось даже лишить прокуратуру самостоятельности, включив ее в качестве структурного подразделения в систему Министерства юстиции или в состав судов. Однако эта идея не нашла поддержки законодателя.
- \*(701) СЗ РФ. 2003. N 40. Ст. 3822; 2008. N 24. Ст. 2790. 562
- \*(702) Федеральный закон от 2 марта 2007 г. "О муниципальной службе в Российской Федерации" // СЗ РФ. 2007. N 10. Ст. 1152.
- \*(703) Муниципальная служба - профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта).
- \*(704) СЗ РФ. 1995. N 35. Ст. 3506.
- \*(705) Федеральным законом от 28 августа 1995 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" к формам прямого волеизъявления граждан и другим формам осуществления местного самоуправления отнесены: местный референдум, муниципальные выборы, собрания (сходы) граждан, народная правотворческая инициатива, обращения граждан и территориальное общественное самоуправление. Законодателем предусмотрены и другие формы участия населения в осуществлении местного самоуправления.
- \*(706) СЗ РФ. 2002. N 14. Ст. 1374.
- \*(707) СЗ РФ. 1999. N 31. Ст. 4037.

- \* (708) СЗ РФ. 2002. N 24. Ст. 2253; 2005. N 30. Ст. 3104; 2006. N 31. Ст. 3427; 2007. N 10. Ст. 1151; N 17. Ст. 1938; N 18. Ст. 2118; 2007. N 31. Ст. 4011.
- \* (709) СЗ РФ. 1997. N 39. Ст. 4464; 2003. N 40. Ст. 3822. 570
- \* (710) СЗ РФ. 2003. N 40. Ст. 3822; 2004. N 25. Ст. 2484; 2005. N 30. Ст. 3104; 2006. N 1. Ст. 10; N 8. Ст. 852.
- \* (711) См.: Документ "Досье на проект федерального закона "О Конституционном Собрании" // Справочная правовая система "Гарант". 2006. 1 сентября.
- \* (712) Там же.
- \* (713) СЗ РФ. 1998. N 10. Ст. 1146.
- \* (714) СЗ РФ. 2000. N 28. Ст. 2925.
- \* (715) СЗ РФ. 2002. N 7. Ст. 635.
- \* (716) СЗ РФ. 2005. N 15. Ст. 1277.
- \* (717) СЗ РФ. 2006. N 14. Ст. 1474.
- \* (718) См.: Международные акты о правах человека: Сборник документов / Сост. В.А. Карташкин, Е.А. Лукашева. М.: Норма, 1998. С. 642.
- \* (719) См.: Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. N 24. Ст. 1307.
- \* (720) СЗ РФ. 2004. N 13. Ст. 1110; 2005. N 42. Ст. 4212; 2006. N 29. Ст. 3119.
- \* (721) СЗ РФ. 2001. N 52 (ч. 1). Ст. 4916; 2005. N 45. Ст. 4581.
- \* (722) СЗ РФ. 2004. N 13. Ст. 1110.
- \* (723) См.: Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. N 28. Ст. 1618.
- \* (724) СЗ РФ. 2004. N 27. Ст. 2710.
- \* (725) См.: Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. N 42. Ст. 3995.
- \* (726) См.: Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 20 декабря 1993 г. N 142 "О результатах всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации" // Бюллетень Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1993. N 10. С. 4, 5.
- \* (727) См.: Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. N 39. Ст. 3597.
- \* (728) См.: Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. N 17. Ст. 898. N 20. Ст. 1084.
- \* (729) См., напр.: Постановление Конституционного Суда от 7 июля 2000 г. N 10-П // СЗ РФ. 2000. N 25. Ст. 2728.
- \* (730) См., напр.: Указ Президента Российской Федерации от 12 июня 2006 г. N 603 // СЗ РФ. 2006. N 25. Ст. 2700.
- \* (731) Правовая система "Гарант" включает более 61 тысячи федеральных нормативно-правовых актов (не считая индивидуальных актов и решений судов), из них более 15 тысяч изданы до 25 декабря 1993 г.
- \* (732) См.: Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. N 17. Ст. 606.
- \* (733) СЗ РФ. 2001. N 52 (ч. 1). Ст. 4921.
- \* (734) Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. N 33. Ст. 1314.

\*(735) СЗ РФ. 1999. N 6. Ст. 867.

\*(736) СЗ РФ. 2002. N 52 (ч. 1). Ст. 5140.

\*(737) Комментарий к Конституции Российской Федерации / Общ. ред. Ю.В. Кудрявцев. М.: Фонд "Правовая культура", 1996. С. 551.

\*(738) Современный словарь иностранных слов. М.: Русский язык, 1993. С. 190.