

КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

КОММЕНТАРИЙ

Под общей редакцией
Б. Н. ТОПОРНИНА,
Ю. М. БАТУРИНА,
Р. Г. ОРЕХОВА

МОСКВА
«ЮРИДИЧЕСКАЯ ЛИТЕРАТУРА»
1994

К65 академик Б. Н. Топорнин

Авторы комментариев: Абова Т. Е. (к ст. 127); Абросимова Е. Б. (к ст. 70, пп. 5, 6 раздела второго); Андреев В. К. (к ст. 34); Богуславский М. М. (к ч. 3 ст. 62); Бринчук М. М. (к ст. ст. 42, 58); Васильева Т. А. (к ст. ст. 26, 68, 69); Виноградова З. Д. (к ст. 39); Птушко Е. К. (к ч. 3 ст. 15 совместно с Лазаревым Б. М.); Гулиев В. Е. (к ст. 4); Даниленко Г. М. (к ч. 4 ст. 15, ст. ст. 67, 79); Захарова Р. Ф. (к ст. 57); Иконникова И. А. (к ст. ст. 9, 36), Иойрыш А. И. (к ст. 56 совместно с Салищевой Н. Г.); Каргашкин В. А. (к ст. 17 совместно с Лукашевой Е. А., к ст. 55); Ковлер А. И. (к ст. ст. 13, 32, 63); Краснов М. А. (к ст. ст. 12, 80); Лазарев Б. М. (к ст. ст. 3, 5, чч. 1—2 ст. 15 совместно со Степановым И. М., ч. 3 ст. 15 совместно с Глушко Е. К., ст. ст. 65—66, 71—73, 77, 102, 103); Ларин А. М. (к ст. ст. 49—54); Ледах И. А. (к ст. 24 совместно с Сергиенко Л. А.); Лившиц Р. З. (к ст. 37); Лукаше-ва Е. А. (к ст. 2, ст. 17 совместно с Каргашкиным В. А., ст. ст. 18, 29, 45); Маленин Н. С. (к ст. 41); Мамут Л. С. (к преамбуле); Мас-лов А. В. (к ст. ст. 11, 78, пп. 1—4, 7—9 раздела второго); Мирошниченко Е. В. (к ч. 1 ст. 131); Мозолин В. П. (к ст. 35); Нечаева А. М. (к ст. 38); Овчинников И. И. (к ст. 133); Орехов Р. Г. (к ст. ст. 8, 74, 75); Петрухин И. Л. (к ст. ст. 20—23, 25, 46—48); Поленши С. В. (к ст. 19), Ревенко Л. А. (к ч. 2 ст. 130); Розенбаум Ю. А. (к ст. ст. 14, 28, 59), Савицкий В. М. (к ст. ст. 118—124, 126, 128, 129); Салще-ва И. Г. (к ст. ст. 27, 43, 56 совместно с Иойрышем А. И., ст. ст. 110—117), Сергиенко Л. А. (к ст. 24 совместно с Ледах И. А.); Скрипке В. Р. (к ст. 40); Степанов И. М. (к ст. 3, чч. 1—2 ст. 15 совместно с Лазаревым Б. М.); Туманов В. А. (к ст. ст. 94—101, 104—109); Урьяс Ю. П. (к ст. 7); Халфина Р. О. (к ст. ст. 44, 60); Хамаие-ва Н. Ю. (к ст. 33); Хан-Пира Э. И. (к ч. 2 ст. 1); Черниченко С. В. (к ст. 61 чч. 1—2 ст. 62); Чиркин В. Е. (к ст. ст. 70, 81—93); Шеремет К. Ф. (к ч. 1 ст. 130, ч. 2 ст. 131, ст. 132); Шульженко Ю. Л. (к ст. ст. 6, 125), Шутько Д. В. (к ст. ст. 30, 31); Юдин Ю. А. (к ст. ст. 16, 64, 134—137), Яковлев А. М. (к ч. 1 ст. 1, ст. 10).

Ответственный секретарь — кандидат юридических наук **Е. Б. Абросимова**

*Алфавитно-предметный указатель
подготовлен Отделом систематизации законодательства
и правовой информатизации Государственно-правового управления
Президента Российской Федерации*

1203020100-056

012(01)-94

15В.\ 5—7260—0757—3

ГС Издательство «Юридическая литература»
Администрации Президента Российской Федерации, 1994

Вступительная статья

Развитие Российского государства подтверждает общее правило нашего времени: каждая страна, считающая себя цивилизованной, имеет свою конституцию. И это закономерно. Конституция важна и необходима для современного государства прежде всего потому, что в ней закрепляются его исходные принципы и назначение, функции и основы организации, формы и методы деятельности. Конституция устанавливает пределы и характер государственного регулирования во всех основных сферах общественного развития, взаимоотношения государства с человеком и гражданином. Самое главное — конституция придает высшую юридическую силу фундаментальным правам и свободам человека, защищает его честь и достоинство. Исключений сегодня практически не существует. Даже Великобритания, в которой нет единого и кодифицированного основного закона, располагает комплексом юридических актов, начиная с «Хабеас корпус акт» и «Билля о правах» (оба приняты еще в XVII в.), а также традиций, составляющих в совокупности ее конституцию. Более того, для XX столетия, особенно его второй половины, характерно обновление конституционного строя многих стран, включая Францию, Германию, Италию, Японию, Грецию, Португалию, Испанию. Это продиктовано серьезными политическими и социальными переменами, происшедшими в названных странах и во всем мире, условиями нового времени. Принятие новой Конституции в России тоже является отражением серьезнейших общественных потребностей.

Конституцию справедливо называют главным, основным законом государства. Если представить себе многочисленные правовые акты, действующие в стране, в виде определенного организованного и взаимосвязанного целого, некоей системы, то конституция—это основание, стержень и одновременно источник развития всего права. На базе конституции происходит становление различных отраслей права, как традиционных, существовавших еще в прошлом, так и новых, создаваемых с учетом перемен в экономике, социальном развитии, политике и культуре.

Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., — не первая в истории страны. До ее принятия действовала российская Конституция

„, имела своих предшественниц. Но нынешн-1978 года, ^{котол} отличается от всех российских конституций тем, что является основой в первую очередь тем, что является основой-советской. ^{Консти} 1 Т[^] емени в первую очередь тем, что является основой-советской. ^{оном самостоятел} ы10го, действительно суверенного государства. Как отмечается в преамбуле Конституции, ее принятие связано с возрождением суверенной государственности России и утверждением незыблемости ее демократической основы.

Разумеется, Конституция 1993 года не носит учредительного характера, она не создает новое государство. Это государство существовало — в разных границах и при разных формах правления — многие столетия. Идея сохранения исторически сложившегося государственного единства подчеркивается в самой Конституции. Вместе с тем Конституция Российской Федерации 1993 года выделяется в ряду актов такого ранга тем, что с ней связывается новая эпоха в российской истории. Простое подразделение конституций на советские и постсоветские недостаточно для раскрытия сущности происшедших перемен.

Как известно, прежняя российская Конституция принадлежит иному времени. Она была принята еще в 1978 году и стала фактически слепком с Конституции СССР 1977 года. Тогда Конституция закрепляла руководящую роль КПСС, полное огосударствление экономики и недопустимость частной собственности. Федерализм провозглашался как принцип, но реального развития так и не получил. Управление делами государства осуществлялось через командно-административную систему, закон подменялся приказом, инструкцией, «телефонным правом», РСФСР в качестве одной из союзных республик входила в Союз ССР.

Еще в Декларации «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики», утвержденной первым Съездом народных депутатов РСФСР 12 июня 1990 г., было заявлено, что государственный суверенитет РСФСР провозглашается во имя высших целей — обеспечения каждому человеку неотъемлемого права на достойную жизнь, свободное развитие и пользование родным языком, а каждому народу — на самоопределение в избранных им национально-государственных и национально-культурных формах.

Принятие Декларации о государственном суверенитете стало отправным пунктом в работе по подготовке новой российской Конституции. На первом же Съезде народных депутатов РСФСР была создана Конституционная комиссия во главе с Б Н Ельциным, тогда Председателем Верховного

Совета РСФСР. На пятом Съезде народных депутатов РСФСР проект новой Конституции, подготовленный Конституционной комиссией, был принят к сведению, и Комиссии было поручено доработать его с учетом замечаний и предложений народных депутатов и внести на рассмотрение очередного Съезда народных депутатов.

Страна между тем продолжала жить по старой Конституции, статьи которой все больше расходились с проводимыми преобразованиями. Чтобы устранить возникавшие несоответствия и прямые противоречия, в Конституцию постепенно вносились изменения и дополнения, существенно влиявшие на ее содержание. Были признаны право частной собственности и множественность форм собственности, введен институт президента, закреплён принцип разделения властей, изменён облик федерализма, восприняты положения российской Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой в 1991 году. Общее число конституционных поправок перешагнуло за триста. Однако таким путем решить задачи конституционной реформы не представлялось возможным.

Трудности проистекали прежде всего из того, что массовое и спешное внесение поправок в конституционный текст порождало в нём рассогласованность статей и противоречивость идей. Нередко неясности приобретали критические свойства. Как можно было, например, определить форму правления в России, если, с одной стороны, в Конституцию был вписан принцип разделения властей, но с другой стороны, в ней оставалась норма, согласно которой Съезд народных депутатов был правомочен принимать к своему ведению и решать любой вопрос, отнесенный к ведению РСФСР, а Верховный Совет по-прежнему именовался не только представительным и законодательным, но и распорядительным органом. Дублирование функций и неизбежные конфронтации порождались тем, что введение института президента не зачеркнуло статью о функциях Президиума Верховного Совета. Подобные примеры можно было бы продолжить, но вывод и без того ясен: у государства и общества в целом была весьма шаткая конституционная база для дальнейших реформ.

Шестой Съезд народных депутатов, однако, не принял новую Конституцию, а ограничился одобрением общей концепции конституционных реформ в Российской Федерации, положенной в основу проекта, а также важнейших его положений, одобренных Верховным Советом Российской Федерации. Съезд, кроме того, принял решение доработать ряд глав с учетом предложений и замечаний Президента Российской Федерации.

России вес настоятельной нужна была новая Конституция, отвечающая целям и задачам ее возрождения, закрепляющая кардинальные реформы, проводимые в стране. Следующий этап подготовительной работы был связан с Конституционным совещанием, созданным в 1993 году Президентом Российской Федерации. Работа Совещания шла в основном в пяти группах, сформированных из: 1) представителей федеральных органов государственной власти; 2) представителей органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, Москвы и Санкт-Петербурга; 3) представителей местного самоуправления; 4) представителей политических партий, профсоюзных, молодежных, иных общественных организаций, массовых движений и религиозных конфессий; 5) представителей товаропроизводителей и предпринимателей.

В июне-июле 1993 года Конституционное совещание подготовило свой проект. Он был создан в основном на базе президентских предложений и с учетом проекта, рассматривавшегося на шестом Съезде народных депутатов. Надо сказать, что в обеих разработках можно было отметить идентичность или, по крайней мере, схожесть большинства положений. В этих разработках говорилось и о том, что было уже зафиксировано в действовавшей редакции Конституции 1978 года. Проекты предусматривали республиканскую форму правления, приоритет прав человека, разделение властей, частную собственность, федерализм. Президентским предложениям о сильном Президенте противостояли, однако, идеи парламентарного режима. Еще одно отличие состояло в том, что президентский проект был более юридическим, чем другие проекты, документом и более соответствовал природе и назначению конституции как основного закона государства. Нельзя не сказать и о том, что свои проекты и предложения выдвигали многие коллективы, группы, политические партии и отдельные авторы.

В октябре-ноябре 1993 года конституционный проект был уточнен с учетом как предложений и замечаний, присланных главным образом субъектами Российской Федерации, так и уроков событий октября 1993 года. Доработка велась созданной Президентом представительной комиссией с участием ученых и практиков. Над проектом работали также Государственная и Общественная палаты Конституционного совещания, объединившие прежние пять групп. 12 декабря 1993 г окончательный проект был вынесен на общероссийский референдум, по результатам которого нынешняя Конституция вступила в силу

Новая Конституция занимает верховенствующее положение в правовой системе страны. Ее положения являются первичными. Все остальные правовые акты, принимаемые в рамках Российской Федерации, в том числе федеральные законы, конституции республик, уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов, должны соответствовать Конституции Российской Федерации. Это же относится к договорам о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации, ибо речь идет о конституционном, т. е. внутригосударственном, а не о международном праве.

Конституция выступает как юридическая база для развития всех отраслей права, составляющих российскую правовую систему. Кодексы, другие федеральные законы, как правило, содержат ссылки на действующую Конституцию, что иной раз делается после приведения ранее принятых актов в соответствие с ней. Тем самым обеспечиваются единство и взаимная согласованность отраслей права, общность их исходных принципов.

Верховенство Конституции не ослабляется сделанной в ее же тексте записью о примате международного права по отношению к внутригосударственному праву, о том, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы, т. е. имеют прямое действие в стране. Более того, если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Это установление имеет важное значение при разрешении споров, в деятельности государственных органов, а также для граждан в случаях выявления противоречий между нормами международного и внутригосударственного права.

Конституция разрабатывалась и утверждалась с тем, чтобы воплотить достижения цивилизации, в том числе общепризнанные принципы права, фундаментальные права и свободы человека. Россия рассматривает себя как часть мирового сообщества, в котором все его члены добровольно берут на себя обязательство закрепить в праве, в первую очередь в конституциях, эти принципы и их последовательно реализовать. Причем речь идет не о любых принципах, а только о тех, которые официально признаны Россией. Что же касается международных договоров, то они могут быть под-пионы от имени Российской Федерации только в строгом

соответствии с конституционными положениями, которые определяют характер государства, его основы.

Данное положение соответствует статье 17 Конституции, предусматривающей, что права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации признаются и гарантируются согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией; тем самым в отношении статуса личности особо подчеркивается связь международного и внутреннего права, имплементация принципов и норм международного права в самом тексте Конституции.

Конституция 1993 года — основной закон прежде всего государства. Это не означает, однако, что она не выходит за рамки регулирования собственно государственной организации и деятельности. Как и многие другие конституции новейшего времени, российская Конституция касается различных сторон жизни гражданского общества. В ней определяются основы статуса человека и гражданина, отношения государства и личности, закрепляется многоукладность экономики страны и содержится положение о том, что Российская Федерация — социальное государство. В Конституции заложены принципы политического многообразия, многопартийности, исключается установление какой-либо идеологии в качестве государственной или обязательной.

Сфера конституционного регулирования весьма широка. Однако большинство норм Конституции посвящено государству. Конституция не только провозглашает исходные положения, как, например, о том, что Российская Федерация — демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления, но и подробно регламентирует систему федеральных государственных органов, отношения между ними, их права и обязанности, формы и методы деятельности. Как известно, исходя из порядка принятия конституционных поправок вес конституции в мире делятся на две основные группы. К «мягким» конституциям относятся те, которые изменяются и дополняются быстро и легко. Российская Конституция 1978 года была именно такой Конституцией, поправки к ней вносились сразу же после принятия соответствующего решения квалифицированным большинством на Съезде народных депутатов. Эта обманчивая простота не прибавила авторитета Конституции и стала причиной эйфории всевластия со стороны депутатов. Нынешняя Конституция является «жесткой». Пересмотр положений глав 1, 2 и 9 возможен только по решению специально созываемого в этих целях органа — Конституционного Собрания. Предложение о пересмотре

должно быть поддержано тремя пятими голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. Поправки к остальным главам Конституции принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, однако нуждаются в дополнительном одобрении органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Федерации.

«Жесткость» Конституции не означает, разумеется, что ее текст останется неизменным. Конституционные поправки — явление, порождаемое самой жизнью, вносящее перемены в государственную организацию и деятельность. Усложненный порядок принятия изменений и дополнений в Конституцию 1993 года отнюдь не исключает их, а лишь предъявляет повышенные требования к их обоснованности. Эти изменения и дополнения должны к тому же опираться на широкую общественную поддержку, согласовываться между основными политическими силами.

Характерно, что в Договоре об общественном согласии 1994 года вопросу о конституционных поправках было уделено самое серьезное внимание. Участники Договора заявили, что в Конституцию должны вноситься только такие изменения, которые будут способствовать стабилизации обстановки в обществе. При этом участники в ходе подготовки изменений будут использовать согласительные процедуры. Были определены также основные направления возможных изменений Конституции: усиление гарантий прав человека, совершенствование системы разделения властей, развитие местного самоуправления, федерализма.

Конституция Российской Федерации разрабатывалась в качестве сравнительно краткого правового акта. Предложения о том, чтобы значительно увеличить текст, уподобить в этом плане Конституцию традиционному отраслевому кодексу, были отвергнуты с самого начала. Конституция должна быть обзримым целостным актом, закрепляющим статус человека в государстве и основы государственного строя. Положения же, имеющие производное значение либо конкретизирующие конституционные нормы, должны содержаться в федеральных законах. Бесспорно, что Конституция не может быть и чрезмерно краткой, ибо тогда за ее пределами остались бы существенные идеи и положения.

Рассматривая Конституцию как «закон законов», следует вместе с тем подчеркнуть, что сама она действует прямо, непосредственно. Этот принцип особо выделен в отношении прав и свобод человека и гражданина. Как сказано в статье 18 они определяют смысл, содержание и применение

законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Непосредственное, прямое действие Конституции— это, несомненно, ее прогрессивная черта.

Однако действие многих конституционных норм проявляется в полной мере только в комплексе с текущим законодательством. Именно поэтому во многих конституционных статьях предусматривается принятие соответствующих федеральных законов. Есть статьи, в которых такие законы названы поименно, но, как правило, делается общая запись о том, что в соответствии с данным конституционным положением будет издан федеральный закон. В любом случае Конституция налагает на Государственную Думу и Совет Федерации четкие обязанности в этом отношении.

Главным, определяющим критерием истинного демократизма и гуманизма любой конституции является закрепляемая ею мера свободы личности, ее защищенности от произвола и беззакония. Если эта мера не «выдана» сполна и личность остается закрепощенной в своем поведении, оторгнутой от активного участия в развитии экономики, политики и культуры, если личность отчуждена от собственности, то самые торжественные декларации о стремлении к высоким идеалам человечества в лучшем случае останутся благими пожеланиями.

Материальное и духовное процветание общества, гражданский мир и согласие возможны лишь там, где человек не только на словах, но и на деле становится высшей ценностью, а его права и свободы — смыслом и назначением государства.

Человечество давно уже задумывалось над вопросом о том, что порождает общественные бедствия и испорченность правительства. Четкий и ясный ответ можно найти во французской Декларации прав и свобод человека 1791 года, в которой наряду с невежеством первопричиной объявляется забвение прав человека и пренебрежение ими. Вся мировая история подтверждает вывод о том, что прогресс общества связан со стремлением людей к свободе, счастью, раскрытию и использованию своих возможностей. История не раз доказала, что ставка на диктатора, «железной рукой» наводящего порядок в стране, не дает обществу перспективы и грозит ему серьезнейшими деформациями.

С успехами мировой цивилизации, особенно с повышением культуры и ростом знаний людей, усложнением процессов организации производства, появлением все более совершенных технологий, систем информации, ростом требований к управлению, идеи свободы личности, первичности прав

человека приобретают еще более важное значение. Уважение к человеку, признание его достоинства, самоценности, свободы мысли и поведения становится главной предпосылкой успешного развития общества. И такой подход, тесно взаимосвязанный с повышением ответственности человека, обеспечивает сочетание общественной дисциплины и автономии личности, существование демократического, эффективного и рационального государства. Свободный человек — и это аксиома развития—всегда дает обществу больше, чем несвободный, как бы оба понятия ни трансформировались с изменением конкретно-исторических условий.

Для России, устремленной ныне к высшим человеческим ценностям, идея свободы личности стала неотъемлемой частью ее конституционной концепции. Основной закон страны принят и действует не столько ради оформления новой государственности, включая принцип разделения властей, современное прочтение федерализма, развитие местного самоуправления, а прежде всего для закрепления фундамента статуса человека и гражданина. Само государство организуется и действует таким образом, чтобы человек был не простым винтиком в государственной организации, а воистину высшей ценностью, целью всех общественных преобразований. Только государство, основанное на объединении свободных граждан, может добиться успеха в преодолении трагического наследия прошлого, социальных болезней, оставленных казарменным социализмом.

Наш собственный опыт, зачастую трагичный, убедительно свидетельствует о том, что забвение идеи свободы личности, попытки поставить выше всего интересы класса, партии, стремление к показному единomyслию, искусственное отождествление интересов общества и личности служили теоретическим прикрытием диктаторских методов управления страной, необоснованных репрессий против миллионов людей, целых групп населения (сословных, этнических, религиозных и т. д.), вплоть до массового террора. И хотя в стране действовали конституции, провозглашавшие права и свободы советских граждан, беззаконие и произвол не считались с этими нормами. Нельзя забывать, что почти сразу же после принятия Конституции СССР 1936 года, в которую была включена отдельная статья об основных правах и свободах советских граждан, последовали страшные годы сталинского террора.

Даже в «тихие годы» застоя, когда была принята Конституция СССР 1977 года, расширившая каталог основных прав и свобод человека, командная система, управлявшая

страной, на деле пренебрежительно относилась к статьям Основного Закона. Народовластие не могло стать политической основой общества при сохранении монополии одной партии — КПСС — на власть. Строго централизованная плановая государственная экономика базировалась на отрицании права частной собственности. В судебных заседаниях решения нередко отражали требования не закона, а «телефонного права». Инакомыслие не только не допускалось, но и строго пресекалось путем административно-полицейских методов и судебных процессов.

Конституция Российской Федерации 1993 года отражает кардинальные перемены, происшедшие в жизни российского общества, в его экономике, политике, идеологии. В принципе задача конституционного регулирования состоит в том, чтобы: 1) максимально полно и последовательно закрепить основные права и свободы человека и гражданина; 2) органически включить их во все остальные конституционные институты, обеспечить их взаимосвязь с принципами хозяйствования, управления государством, федеральным устройством; 3) создать структуры, процедуры и нормы—все механизмы, необходимые для осуществления конституционных прав и свобод человека.

Статьи о правах и свободах человека и гражданина должны «работать» в единстве и во взаимодействии со всем остальным конституционным текстом. Все разделы и главы Конституции, все ее статьи нацелены на то, чтобы обеспечить личности свободу развития, снять барьеры, стоящие на этом пути, и, что не менее важно, предупредить возможность реставрации прошлых порядков. Отсюда вытекает потребность в гарантиях от прихода к власти новой бюрократии, чиновничьей вседозволенности, от сращения мафиозных структур и аппарата, от сохранения и появления новых монополий, недобросовестного обогащения в ходе приватизации, правового беспредела и разгула преступности.

Если сопоставить статьи Конституции 1993 года о правах и свободах человека и гражданина с важнейшими международно-правовыми документами в этой сфере, то сразу же можно отметить не только совпадение общих подходов, но и сходство многих конкретных норм. И это не случайно. Принципы, определяющие конституционный статус личности, отражают общемировой уровень, закрепленный в важнейших международно-правовых документах: Уставе ООН, Всеобщей декларации прав человека, в Международном пакте о гражданских и политических правах и в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах.

Россия сегодня является частью мирового сообщества Она признает Всеобщую декларацию прав человека, Устав ООН, Международные пакты о гражданских и политических правах и об экономических, социальных и культурных правах, участвует в договоренностях в рамках СБСЕ, многих международных конвенциях и др. Иными словами, в силу собственного выбора, восприятия ценностей человеческой цивилизации Россия идет по пути демократии и гуманизма.

Характерно, что в Конституции 1993 года права и свободы человека закрепляются в наивозможно более полном объеме. Ни переходный характер современного этапа развития российского общества, ни связанные с этим политические, экономические и социальные трудности, ни последствия тоталитаризма и беззакония не стали причиной сокращения перечня прав и свобод или изъятия их и ограничения в их применении. Россия демонстрирует всему миру, что она не только верит в провозглашенные идеалы, не только закрепляет их в своем главном законе в качестве общеобязательных исходных норм, но и будет их последовательно осуществлять на практике.

Решение актуальных проблем современности предполагает обращение к «классике» конституционного права. Невозможно успешно продвигаться вперед в частности, если уйти в сторону от столбовой дороги человечества. В связи с этим принципиально важным стал пересмотр прежних позиций по вопросу естественных, природенных, неотъемлемых прав человека. Уже по самому своему определению эти права трактуются не как благоприобретенные, а как врожденные и, условно говоря, догосударственные. Они принадлежат каждому человеку от рождения и по праву рождения. Эти права не дарованы властью, возникают независимо от нее и без ее согласия и не могут быть ею отняты. Государство лишь обязано признать эти права, закрепить их в конституциях и оберегать всеми имеющимися средствами. Это — святой долг каждого государства, считающего себя демократическим. Естественные, неотъемлемые, неотчуждаемые права стали таким образом полностью отождествляться с основными, фундаментальными правами.

Само понятие «естественные, неотъемлемые, неотчуждаемые права» в советских конституциях не применялось, а в науке связывалось главным образом с изучением истории государства и права или конституционного строя зарубежных стран. Эти права рассматривались обычно как памятник отдаленного прошлого, когда буржуазия выступала под их лозунгами за ограничение феодальной власти. Значение борьбы за естественные, неотъемлемые,

неотчуждаемые права особенно подчеркивалось при изучении процессов становления буржуазно-демократических свобод. В условиях социалистического общества им не находилось места. К тому же их упрекали за некую метафизичность, отрыв от жизни, им приписывали ненужную автономизацию, изоляцию человека, что с точки зрения превратно понятого коллективизма было немалым грехом.

Идеям естественных, неотъемлемых, неотчуждаемых прав противопоставлялся иной подход. Считалось, что никаких заранее заданных параметров для конституции нет и быть не может. Права и свободы объявлялись как бы автоматически производными от социально-экономического политического строя. К тому же индивидуум воспринимался лишь как гражданин, тесно связанный со своим государством. Молчаливо признавалось, что статус гражданина мог определяться только государством.

Неприемлемость естественных, неотъемлемых, неотчуждаемых прав на деле была predetermined в первую очередь тем, что их признание означало бы ограничение государственной власти. Тогда получалось, что в определенную сферу жизни человека государство не должно было бы и не имело бы конституционной возможности вмешиваться. Оно было бы не вправе отменить те или иные права, отнесенные к этой группе. Более того, в случае их признания было бы вполне логично создавать адекватные защитные механизмы и барьеры, с которыми государство обязано было бы считаться. Такого ограничения, разумеется, ни один авторитарный режим в мире не хотел допустить. Не случайно водораздел между демократией и ее противниками, включая псевдодемократические модели, как правило, проходит по линии естественных, неотъемлемых, неотчуждаемых прав.

Стоит напомнить, что новый подход к естественным, неотъемлемым, неотчуждаемым правам был обозначен у нас еще в российской Декларации о государственном суверенитете (1990 г.). В ней было сказано, что суверенитет провозглашен во имя высших целей—обеспечения каждому человеку неотъемлемого права на достойную жизнь, свободное развитие и пользование родным языком. В обновленной редакции Конституции 1978 года записано, что права и свободы человека принадлежат ему от рождения. В Конституции 1993 года мы находим значительно более полную и четкую формулировку: основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения.

Права и свободы человека и гражданина в России являются непосредственно действующими. Это положение за-

креплено в Конституции 1993 года после того, как в одной из первых статей провозглашены ее высшая юридическая сила, прямое действие и применение на всей территории Российской Федерации. Повторим. Конституция расшифровывает непосредственное действие прав и свобод человека и гражданина таким образом, что они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (статья 18). Вместе с тем необходимо отметить еще одну сторону непосредственного действия конституционных норм. Это — преодоление всего того, что было связано с декларативным восприятием Конституции в целом и ее статей о правах и свободах человека и гражданина в особенности. Прежде было мало открытых противников Конституции, а ее признание и даже восхваление считалось обязательным атрибутом публичных выступлений политических лидеров. Но на практике конституционные права и свободы человека действовали весьма слабо, будучи отодвинуты в сторону командой начальника или ведомственной инструкцией, решавшими вопросы безотносительно к конституционным нормам. Даже суд, не говоря уже о чиновничьем аппарате, не имел обыкновения ссылаться в своих решениях на Конституцию.

Между тем положение о непосредственном действии Конституции предполагает не только обязательное применение ее статей в случае, если нет проводящего закона или иного правового акта. Конституцию следует строго соблюдать и тогда, когда какой-либо государственный орган издаст свой акт, полностью или частично с ней расходящийся. И здесь нет необходимости ждать пересмотра или отмены антиконституционных предписаний. В любом случае каждое государственное учреждение, в первую очередь суд, все правоохранительные органы обязаны не только уважать Конституцию в целом, но и следовать букве ее норм.

Конституция 1993 года провозглашает, что все равны перед законом и судом (часть первая статьи 19). Установлено, что 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. Особо записано, что запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности. Как видно, формулировку

статьи в неполноте не обвинить, она более чем обстоятельна. Но практический опыт предупреждает от самоуспокоения.

В свое время в царской России существовали сословные различия, привилегии для «власть имущих». С установлением советской власти прежнее неравенство было устранено, но появилось деление на классы, статус которых был неодинаков, а некоторые бывшие сословия подвергались суровым преследованиям. Провозглашение единого советского народа также не привело к реальному утверждению равноправия, в обществе появились привилегированные слои и группы, проводилось деление на партийных и беспартийных, сохранялись классовые подходы.

В современной России принцип равноправия не утрачивает своего значения. Государство и все общество призваны постоянно утверждать и подтверждать этот принцип, который нарушается и ослабляется преимуществами и льготами, необоснованно присваиваемыми отдельными группами и слоями, в том числе новой бюрократией, сращивающейся с мафиозными структурами в бизнесе, националистическими кругами, спекулятивным капиталом.

Права и свободы человека, закрепленные в Конституции 1993 года, могут быть условно подразделены на три большие группы: 1) личные права и свободы; 2) гражданские и политические права и свободы; 3) экономические, социальные и культурные права и свободы. Каждая группа образует относительно самостоятельный конституционно-правовой институт, охватывающий определенную сферу жизнедеятельности человека. Сходное деление было свойственно и советским конституциям, особенно в 70-е годы, но каталог прав и свобод внутри каждой группы, равно как и порядок их размещения в конституционном тексте ныне заметно изменены.

На первый план в Конституции 1993 года выдвинуты личные права и свободы. Это в значительной мере было сделано еще в обновленной редакции Конституции 1978 года, что отражало прогресс в развитии российской демократической мысли. Теперь приоритет личных прав и свобод вновь подтвержден, он продиктован их главным назначением: обеспечивать автономию личности, приоритет индивидуальных, внутренних ориентиров ее развития, самоопределения личности. Личные права и свободы призваны защищать человека от давления и подавления извне, особенно со стороны государства. Они предохраняют личность от примитивно понятого коллективизма, насильственной социализации, означавших, в сущности, не только нивелирование интересов

личности, но и их игнорирование под лозунгами классовых, общественных интересов.

Перечень личных прав и свобод в Конституции 1993 года открывается правом на жизнь. Это — самое главное право человека, гарантия его достойной жизни. К закреплению этого права Россия подошла только в самое последнее время, успев включить его в обновленную редакцию прежней Конституции. В советских конституциях право на жизнь не фиксировалось, хотя оно было провозглашено еще во Всеобщей декларации прав человека, а затем в Международном пакте о гражданских и политических правах. Сегодня право на жизнь является не менее актуальным, чем прежде, и выступает не только как ограничитель смертной казни. Государство обязано предпринять все возможные меры для того, чтобы люди не гибли в межнациональных конфликтах и гражданских войнах, от преступности, природных и производственных катастроф. Жизнь людей не должна укорачиваться из-за игнорирования экологических требований.

Жизнь человека — не просто физическое существование. Конституция предусматривает, что государство обязано создавать для жизни человека благоприятные условия и охранять достоинство личности. Внесение в Конституцию такого морально-этического фактора имеет тот практический смысл, что подчеркивает идею личности как высшей ценности в обществе.

Большая группа прав и свобод, закрепленных в Конституции 1993 года, нацелена на то, чтобы обеспечить свободу и неприкосновенность личности. Четко зафиксирован принцип презумпции невиновности. Арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускаются только по судебному решению (прокурор еще раньше был лишен права принимать такие решения), а до этого лицо может быть подвергнуто задержанию на срок не более 48 часов. Каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени. Сюда же относится право на тайну переписки, телефонных разговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. Жилище неприкосновенно.

Конституция 1993 года ввела положение о том, что сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются. Существенно и то, что органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица теперь обязаны обеспечить каждому возможность ознакомиться с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом.

В многонациональной России, где были развиты межнациональные браки, миграция населения, а масса людей проживала вне своих национальных регионов, немаловажное практическое значение имеет положение о том, что каждый вправе определять и указывать свою национальную принадлежность. Это конституционное положение отнюдь не означает недооценку фактора национальности или тенденцию к ассимиляции. Речь идет о свободе самоопределения личности, учете реалий ее развития. Сюда же примыкает право пользования родным языком, право на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества.

Конституция закрепляет право человека на свободу передвижения, выбора места пребывания и жительства. Это право провозглашено еще во Всеобщей декларации прав человека и в других международно-правовых документах, в том числе в Международном пакте о гражданских и политических правах. Международным стандартам отвечает также право каждого свободно выезжать за пределы Российской Федерации. Гражданин Российской Федерации имеет право беспрепятственно в нее возвращаться. Российский гражданин не может быть выслан за пределы Российской Федерации или выдан другому государству. Наша страна гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами.

В полном объеме трактуются в Конституции 1993 года свобода совести, свобода вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними.

Конституция 1993 года гарантирует каждому свободу мысли и слова. Эта предпосылка демократии имеет пределы, очевидные для любого цивилизованного общества: исключаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства. Никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них.

Специфика личных прав и свобод состоит не только в том, что они направлены на обеспечение автономии личности, ее защиту от внешнего вмешательства во внутренний мир. Здесь действует общепризнанное правило: человек защищен наилучшим образом тогда, когда налицо три главных правила. Первое — Конституция содержит полный и исчерпывающий перечень личных прав и свобод. Второе —

установлены и действуют барьеры, ограничения и прямые запреты, оберегающие сферу личной свободы от противоправных и произвольных попыток ее ущемления со стороны государства. Третье — человек имеет эффективные инструменты самозащиты от вмешательства со стороны в сферу личной свободы, что тоже является ограничением свободы действий государства.

Словом, защита основных прав и свобод человека в личной сфере — это первейшая обязанность Конституции и всего правопорядка в Российской Федерации. Человек должен быть уверен в том, что он сам определяет свою собственную судьбу, но и сам несет ответственность за собственные решения. Он может вести себя в рамках закона так, как хочет именно он; никто не вправе определять за него его поведение. Человек может иметь различные личные качества, но они не должны влиять на его статус и взаимоотношения с государственными органами, их решения, его затрагивающие.

В развитии и укреплении личных прав и свобод объективно заинтересовано все общество. Поэтому так важно преодолеть их недооценку, а то и открыто пренебрежительное отношение к ним. Известно, что хотя в советских конституциях говорилось о неприкосновенности личности, жилища, защищенности личной жизни граждан, тайне переписки, телефонных разговоров и телеграфных сообщений, на практике эти права и свободы зачастую нарушались и игнорировались. В бюрократическом аппарате незримо присутствовали представления об их некоей второразрядное™, невысокой значимости, особенно по сравнению с политическими и социально-экономическими правами. Сегодня такие представления нетерпимы.

Политические права и свободы в отличие от личных прав и свобод нацелены не на обеспечение автономии человека, а на его активное включение в жизнь страны, управление ее делами. Эти права и свободы создают условия для укрепления связей между человеком и обществом, гражданином и государством. От того, каково состояние политических прав и свобод, во многом зависит прочность устоев конституционного строя, реальность его демократизма, уровень политической культуры широких слоев населения. Вместе с тем политические права и свободы человека развиваются не в отрыве, а на фоне личных и иных прав и свобод, во взаимодействии с ними и прежде всего при опоре на уважение к человеку.

Конституционное закрепление политических прав и свобод в России имеет еще и то значение, что, хотя в прошлом

они широко декларировались и даже служили украшением фасада советской власти, их реализация была затруднена и формализована. Отсутствие альтернативных кандидатов и полная монополия партийного аппарата в определении состава Советов искажали смысл избирательных прав. Многопартийность на практике не допускалась, профсоюзы и другие общественные организации рассматривались как «приводные ремни» власти, придатки партийно-государственной машины. В таких условиях политические права и свободы были иллюзорными и на практике способствовали не сближению, а отторжению государства от народа, порождали у людей недоверие к демократическим институтам.

Сегодня политические права и свободы важны не только для преодоления скепсиса и апатии в самых широких слоях населения. Налицо потребность в уяснении того, что демократия—это не антипод, а синоним организованности и дисциплины, сочетающихся с инициативой и активностью людей. Политические права и свободы не принесут своего результата, если восторжествуют своеволие, эгоизм, несоблюдение закона. Подобные «болезни», которыми страдают молодые демократии, опасны тем, что ведут к анархическому расстройству общества, а затем к авторитаризму

и диктатуре.

Прежде всего в группу политических прав и свобод входят избирательные права. Их значение подчеркивается тем, что путем выборов в России формируются органы государственной власти, а также органы местного самоуправления. В тесной связи с избирательными правами Конституция закрепляет право на участие в референдуме, который, как и свободные выборы, является высшим непосредственным выражением воли народа.

Выборы и референдум не исчерпывают конституционное право граждан участвовать в управлении делами государства. Они проводятся к тому же относительно редко. Основная форма осуществления народовластия — представительная, через выборных лиц.

Важным компонентом политических прав и свобод является право на объединение. Оно охватывает право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Конституция не называет здесь политические партии, но еще в первой главе говорит о признании политического многообразия, многопартийности. Это важное условие демократизации политической жизни в России predeterminedо нашим собственным опытом, показавшим, что монопольное положение одной партии, не допускающей и мысли об открытом

политическом соперничестве, сыграло пагубную роль в истории страны. Этот же опыт лег в основу положения о том, что никто не может захватывать власть или присваивать властные полномочия в Российской Федерации. Прямо запрещаются создание и деятельность политических партий и других общественных объединений, преследующих цели, расходящиеся с Конституцией.

Демократизации государственного управления, предупреждению проявлений групповщины, клановости, закрытости в аппарате способствует конституционное нововведение: гражданам обеспечивается равный доступ к государственной службе. Еще одной важной формой участия граждан в управлении делами государства является право участвовать в отправлении правосудия.

Новая российская Конституция не только отдает дань «классике», но и отражает современные подходы к концепции правового статуса человека и гражданина. В связи с этим обращает на себя внимание статья 7 Конституции, устанавливающая, что Российская Федерация — социальное государство. Подобные записи можно найти в ряде конституций, принятых начиная с середины XX столетия и отражающих представления о том, что государство призвано взять на себя осуществление ряда социальных функций. Так, Основной закон ФРГ 1949 года называет германское государство социальным (статья 20). Российская Конституция также исходит из того, что политика государства должна быть направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, а это предполагает обязанность государства регулировать социальную сферу, не только провозглашать, но и обеспечивать широкий круг экономических, социальных и культурных прав.

Что же означает конституционная формула о социальном государстве? Ведь Конституция не дает конкретную социальную программу. Следует, однако, иметь в виду две главные задачи государственной политики. Первая из них заключается в том, чтобы создать условия, обеспечивающие достойную жизнь и свободное развитие человека. Это — охрана труда и здоровья людей, установление минимального размера заработной платы. Вторая главная задача государства — поддержка слабо защищенных в социальном плане слоев населения, семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан. Предусматривается развитие системы социальных служб, установление государственных пенсий, пособий и иных гарантий социальной защиты.

Социальное государство не следует, однако, отождествлять с патерналистским государством, которое, если использовать традиционные представления, восходящие еще к конфуцианству, призвано играть роль доброго и богатого отца семейства, заботящегося о своих домочадцах. Нельзя рассчитывать на то, что социальное государство способно взять на себя полностью заботу о человеке, обеспечить все его нужды. Социальное государство просто не в силах этого сделать, поскольку оно не ведет непосредственно объемную предпринимательскую деятельность, а удельный вес государственной собственности в его экономике сравнительно незначителен. Налоговая система построена так, что оставляет значительную часть доходов самим гражданам, частному

бизнесу.

' Если обратиться к нашей недавней истории, то советское государство трудно назвать патерналистским, хотя оно и претендовало в своей официальной идеологии на то, что берет на себя всю заботу о людях. Условия, в которых государство функционировало, и прежде всего огосударствление экономики, недопущение частной собственности и бюджетно-налоговая система, предопределяли, что оно получало и перераспределяло практически все результаты труда в обществе. Однако экономическое отставание, низкая производительность труда и в то же время участие в безудержной гонке вооружения, милитаризации производства вели к тому, что сосредоточение распределительных функций в руках государства само по себе не могло обеспечить достойный образ жизни людей. Отсюда проистекали весьма низкие стандарты для миллионов и миллионов людей в заработной плате, пенсионном обеспечении, жилье, питании, во всем массовом потреблении.

Псевдопатернализм вместе с тем порождал большие социальные ожидания у населения страны. Они усиливались официальной пропагандой, подменявшей понятия и подчеркивавшей не столько то, что было взято у человека, сколько то, что ему было возвращено. Создавалось впечатление, что государство «дарует» людям блага из своего собственного кармана. Это, несомненно, усиливало влияние государства, его мобилизационные функции, но не гарантировало процветание социальной сферы. Наоборот, она финансировалась по так называемому остаточному принципу.

Несомненно, социальное государство должно взять все, что имелось лучшего, из прошлого, использовать в полной мере те конституционные положения, которые несли прогрессивный заряд, но не смогли быть реализованы. Нельзя

забывать, что бесплатное образование, здравоохранение, жилье и многие подобные блага — это воплощение социального прогресса, серьезные общественные достижения. Вместе с тем переустройство общественной жизни на новых началах призвано открыть новые источники удовлетворения человеческих потребностей. Наряду с государственными возможностями все более широкое распространение получают альтернативные, негосударственные. Они дополняют и развивают государственные каналы обеспечения социальных прав, но никоим образом не предполагают отказ от них или их подмену.

В сфере образования Конституция 1993 года гарантирует общедоступное и бесплатное дошкольное, основное общее и среднее профессиональное образование. Каждый вправе на конкурсной основе получить бесплатное высшее образование. Однако не исключается платное образование как в государственных, так и в негосударственных, частных учебных заведениях. В сфере здравоохранения медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений. Стоит особо сказать о том, что медицинское страхование может быть обязательным, субъектами которого являются органы государственного управления, предприятия, учреждения, организации, лица, занимающиеся предпринимательской деятельностью, и лица свободных профессий, и добровольным.

В сфере социального обеспечения Конституция предусматривает государственные пенсии и социальные пособия, равно как поощряет добровольное социальное страхование, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность.

Приведенные примеры отражают новый подход Конституции Российской Федерации к социальным правам. Во-первых, этот подход состоит в том, чтобы создать в обществе необходимые условия, как материальные, так и иные, в том числе правовые, а уже эти условия должны работать на обеспечение достойного образа жизни с участием самого общества, его членов. Во-вторых, государство применяет дифференцированный подход: для большинства общества оно создает предпосылки развития их инициативы, предприимчивости, энергии, справедливо ожидая от них собственной активности, а берет на себя непосредственно заботу о поддержке слоев населения, менее других защищенных в социальном плане, о тех, кто самостоятельно не

выживет или не достигнет разумного жизненного стандарта. В-третьих, социальные права гарантируются не только за счет средств государства, но и путем привлечения средств частного бизнеса, благотворительных фондов и, конечно, самих людей, которые способны вкладывать часть своих средств в пенсионное и медицинское обеспечение, образование и иные социальные сферы.

В основе такого подхода лежит новая экономическая ситуация и особенно преодоление отчуждения человека от собственности. Как устанавливает Конституция 1993 года, право частной собственности охраняется законом. Каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами (статья 35). Тем самым получило содержательное значение положение Конституции: каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.

Конституция 1993 года отличается от своих советских предшественниц тем, что основы экономической системы определяются как непосредственно, так и через права человека и гражданина. Если Конституция 1978 года содержала отдельную главу «Экономическая система», являвшуюся к тому же второй в ее структуре, а в данной главе, по существу, закреплялись устои огосударствления экономики и даже инструменты хозяйственного управления, то в действующей российской Конституции такая глава вообще отсутствует. В «Основах конституционного строя» закреплён фундаментальный принцип о признании и равной защите частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности. Этот принцип распространён на землю и другие

природные ресурсы.

Утверждение права частной собственности в качестве конституционного принципа Российского государства—самое кардинальное преобразование в сфере экономики. Его значение предопределяет чрезвычайную важность большой законодательной работы, связанной с полной и последовательной реализацией этого принципа. На месте прежнего законодательства, основную часть которого составляли нормы, регулировавшие отношения между государственными органами, учреждениями и предприятиями, и прежде всего отношения подчинения и командования, предстоит создать развитое правовое регулирование равноправных отношений субъектов частной и иных форм собственности. Свобода предпринимательства должна быть ре-

ализована путем отмены прежних запретов и ограничений. Не должна быть, однако, допущена экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию.

Даже самая краткая характеристика личных, политических и социальных прав показывает, что каждая группа имеет свою специфику. В их расположении в конституционном тексте есть своя логика. За основу принят генерационный критерий: конституционное признание в мире получили сначала личные и политические права, а социальные права — сравнительно новы. Вместе с тем все институты основных прав и свобод человека и гражданина равнозначны и важны, попытки возвысить или принизить общественную ценность и актуальность одного института за счет другого по меньшей мере не имеют под собой оснований. Гораздо полезнее видеть взаимосвязь между всеми правами и свободами.

Конституционный статус личности в России — одно из важнейших достижений на пути преобразования общества. Это убедительное доказательство того, что наша страна идет по пути демократии и гуманизма, строит правовое государство. Много сделано в сфере политических прав и свобод, особенно в создании предпосылок для развития многопартийности, гласности, информации, деятельности общественных организаций. Есть определенные успехи в обеспечении экономических свобод, в частности в сфере предпринимательства. Однако в целом конституционный статус личности реализуется далеко не полно и непоследовательно. Положение в этой сфере жизни нельзя назвать благополучным.

Конституционные права и свободы нередко игнорируются и нарушаются. Особую тревогу вызывают сохранение бюрократически-административных традиций, обособление государственного аппарата от населения. Нет эффективной защиты граждан от ведомственного и чиновничьего произвола. Безопасности человека угрожают растущая криминализация общества, рост организованной преступности. Плохо соблюдаются экономические права и свободы, в том числе право на вознаграждение за труд, на защиту от безработицы, на гарантированное социальное обеспечение. Нарушается право граждан свободно заниматься экономической деятельностью, свободно распоряжаться своими способностями к труду. Трудные времена переживают беженцы и вынужденные переселенцы. Не обеспечена в должной мере свобода передвижения.

Сложившаяся ситуация в сфере прав и свобод человека, несомненно, отражает переходный характер современного этапа развития российского общества. Но «списывать» слабости и недостатки только на это было бы неверно. Свою негативную роль играют другие факторы: все еще непреодоленное неуважение к правам и свободам человека, отсутствие строгой и неотвратимой ответственности за их нарушения, незавершенность законодательства, страдающего от декларативности, а также от слабости соответствующих государственных структур.

Исправлению неблагоприятного положения призвана способствовать Федеральная программа действий в области прав человека. Это — скоординированный план государственных усилий, осуществляемых на основе Конституции 1993 года и международно-правовых обязательств России. Вместе с тем крайне важно участие в этом деле всех прогрессивных сил российского общества. Необходим строгий и постоянный контроль общественности за соблюдением прав и свобод человека в стране.

Конституция Российской Федерации 1993 года исходит из идеи глубокой и последовательной федерализации России. Положение о том, что Россия есть федеративное государство, закреплено в первой же статье Конституции. С учетом этого наименования Российская Федерация и Россия объявлены равнозначными. Утверждение принципа федерализма — это прежде всего вывод из собственной истории, на протяжении которой народы страны испытали разные модели государственной организации и смогли найти решение, наиболее их удовлетворяющее. Это, далее, ответ на потребности нового времени, связанные главным образом с великими целями возрождения России как сильного, прочного демократического правового государства. Это, наконец, итог обобщения международного опыта, критического анализа имеющихся образцов, выявления передовых тенденций развития в современных государствах.

Принцип федерализма жизненно важен для интеграции Российского государства, отличающегося не только своими масштабами, но и многообразием регионов: экономическим, национальным, историческим, социально-политическим, идеологическим. Уже в процессе перехода от прежней жестко централизованной экономики к рыночным хозяйственным отношениям быстро выявилась необходимость многих специфических форм и методов такого перехода. Федерализм призван стать твердой гарантией исторически сложившегося государственного единства России на основе общероссий-

ского согласия. В многонациональной России федерализм способствует, с одной стороны, реализации общепризнанных принципов равноправия и самоопределения народов, росту национального самосознания, а с другой стороны, сочетанию их интересов с интересами всего общества. Особо следует подчеркнуть роль принципа федерализма в решении проблем, связанных с закреплением и осуществлением прав человека и гражданина.

Суть российского федерализма выражена в Конституции 1993 года следующим образом: федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации.

Сегодня нередки споры об исторических корнях российского федерализма. Иной раз их усматривают уже в процессе объединения княжеств, земель, царств и ханств в далеких столетиях, когда складывалось государство Российское. Этот процесс шел разными путями, охватывая добровольные союзы и спасительные присоединения, но не исключая и завоевательные походы. Со временем Россия превратилась в государство, спаянное воедино не только общностью исторического пути народов, но и общими интересами — экономическими, социальными, культурными, политическими. Однако Россия — и это хотелось бы подчеркнуть — создавалась и развивалась как централизованное унитарное государство. Чем более крепла царская власть, тем четче идеи единой и неделимой России принимали государственные формы.

Федерализм в официальных кругах царской России никогда не поддерживался и не признавался. Разумеется, система управления страной не могла не отражать особенности положения ряда регионов. Эта система отнюдь не была столь примитивной, как ее не раз изображали в недалеком прошлом. Элементы автономии можно было найти в Финляндии и ранее и в Польше. Наместник царя на Кавказе по положению был в своем регионе выше российских министров и имел право не допускать исполнения их решений в своем регионе. Российская империя умела включать в осуществление власти национальные «верхи».

Известный российский правовед профессор Н. М. Кор-кунов писал уже в канун первой мировой войны: «Россия

могла быть только единым государством. Она никогда не образовывала и не образует ни федерации, ни унии». И это было сказано не случайно. Основные законы царской России провозглашали, что во всем ее пространстве власть принадлежала государю. В верховном управлении его власть действовала непосредственно, а «в делах же управления подчиненного», как говорилось в то время, определенная степень власти могла вверяться государем местам и лицам, действовавшим, однако, его именем и по его повелению. Конституционный манифест 17 октября 1905 г., от которого либеральные круги России могли ожидать более серьезных реформ, внес в государственное устройство России мало нового.

Федерализм вначале не признавался и большевистской партией. Считалось, что он ослабляет необходимое единство экономических связей и вообще является негодным типом для одного государства. В принципе партия выдвигала лозунги самоопределения наций, входящих в состав государства, но не шла дальше требований широкого областного самоуправления, особенно для местностей, отличавшихся национальным составом населения. Предпочтение явно отдавалось крупному централизованному государству.

Ленин и его сторонники позднее пересмотрели свое отношение к федерализму. Решающую роль играло возрастание национального фактора в борьбе за политическую власть. Еще накануне первой мировой войны большевистская партия провозгласила, что право наций на самоопределение охватывает их право на отделение и образование самостоятельного государства. Вместе с тем сразу же была сделана оговорка о том, что решение вопроса об отделении непозволительно смешивать с вопросом о его целесообразности. Примечательно, что в первых актах победившей советской власти вопрос о государственном устройстве практически не затрагивался.

Обстановка, создававшаяся на территории царской России, однако, потребовала радикальных решений: центральная власть вынуждена была бороться за свое выживание, а усиление сепаратизма и национализма вело к тому, что от бывшей «единой и неделимой» отпадали все новые регионы. Окончательно вышли из состава России Польша и Финляндия, приобретали государственную самостоятельность Литва, Латвия и Эстония, реальной становилась возможность отделения Украины и Белоруссии, не говоря уже о Грузии, Армении и Азербайджане. В этих условиях лозунги федера-

лизма стали спасительными для сохранения крупного государства.

III Всероссийский съезд Советов заявил 25 января 1918 г. в Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа, что Советская Россия учреждается как федерация советских национальных республик. Иными словами, был взят курс на то, что субъектами федерации могут быть только национальные государственные образования. Остальные регионы изначально даже формально рассматривались как компоненты унитарного государства. Такой подход в конечном итоге стал принципом, которого придерживались все конституции созданного в 1922 году Союза ССР. Но как показал ход событий, и в отношении союзных республик, в числе которых была РСФСР, конституционный принцип федерализма проявлялся больше в формальных юридических признаках, чем в реальности. В политической практике все более отчетливо были видны черты и свойства строго централизованного управления страной. Далекое не во всех унитарных государствах единство насаждалось и поддерживалось столь жестко и авторитарно, как это было в СССР.

РСФСР была самой крупной союзной республикой по всем основным показателям: территории и числу населения, экономическому потенциалу и концентрации научных сил и центров. На нее падали и все основные тяготы и лишения, перенесенные страной. Но из этого для РСФСР не следовало никаких привилегий. Более того, статистика свидетельствует о сравнительном отставании темпов развития республики по многим параметрам даже на фоне невысоких среднесоюзных результатов.

В значительной степени это было связано с системой управления. В условиях командно-административной системы союзные органы решали многие вопросы, связанные с РСФСР, непосредственно из центра. В силу этих причин республиканский бюджет был относительно более ограничен, ибо, например, отчисления от предприятий ВПК в него не поступали. В РСФСР не было некоторых важных министерств и ведомств, имевшихся в других республиках, и даже в партийной структуре—реальном тогда источнике власти, только эпизодически, на короткое время создавались некие их паллиативы типа бюро ЦК КПСС по РСФСР. Отнюдь не преувеличивая роль республиканских структур в рамках существовавшего централизма, нельзя не видеть в них определенных носителей региональных интересов.

Судя по своему официальному наименованию, РСФСР должна была бы быть федеративным государством. Более

того, в нее входили 16 автономных республик (из 20 во всем СССР), 5 автономных областей (из 8) и все 10 автономных (национальных) округов. Взаимоотношения РСФСР с автономными республиками имели некоторые формально-юридические федералистские признаки, особенно с принятием Конституции СССР 1977 года. Верховный Совет РСФСР стал двухпалатным органом, имевшим Совет Республики и Совет Национальностей. Правительство РСФСР могло осуществлять только общую координацию деятельности правительств АССР, а их главы вошли в состав Совета Министров РСФСР. Наконец, конституции АССР не подлежали более утверждению Верховным Советом РСФСР.

Тем не менее схема советского федерализма не претерпела изменений. Предпринятые меры не внесли ничего нового в статус российских краев, областей, крупнейших городов и автономных территорий. Если исключить особые права в сфере языка и национальной культуры, имевшиеся у автономных областей и округов, то во всем остальном РСФСР оставалась унитарным государством. Тенденции децентрализации и регионализации, становившиеся все более актуальными и важными, так и не смогли пробить себе путь через барьеры партийно-административного управления. Само наименование РСФСР, скорее, объяснялось исторически: как известно, в первые годы советской власти близкой к осуществлению казалась идея включения всех остальных советских республик в состав РСФСР на началах, более схожих с автономией, чем с федерализмом.

В связи с заключением Федеративного договора в 1992 году конституционный строй РСФСР стал не только формально, но и фактически развиваться на принципах суверенной государственности. Еще ранее, 12 июня 1990 г., была принята Декларация о государственном суверенитете России, которая провозглашала не только идеи независимости и самостоятельности Российского государства, но и ряд принципов конституционного значения. Этот день стал отмечаться ежегодно как государственный праздник. Новая Россия подтвердила принцип федерализма, который был закреплен в измененной статье 1 Конституции РСФСР 1978 года в качестве одной из незыблемых основ государственного строя. Но отныне речь шла во многом об ином, современном прочтении этого принципа.

Особенно важно иметь в виду, что принцип федерализма осуществлялся в условиях радикального переустройства всех главных сфер общественной жизни. Экономические, социальные и политические реформы были теснейшим образом свя-

заны с решением вопросов об устройстве государства, распределении полномочий между органами Российской Федерации и ее субъектов, иерархии правовых актов и развитии других сторон федеративных отношений. Процессы федерализации, как и все общественные преобразования, шли нелегко, встречали порой сопротивление антиреформаторских сил, а то и сдерживались допускаясь просчетами и ошибками.

Одно из самых существенных отличий нового подхода к принципу федерализма состоит в том, что он не ограничен сферой национальной политики, а выходит за ее пределы. При этом новый подход никоим образом не означает пренебрежение сферой межнациональных отношений или же отнесение ее на задний план политики. В многонациональной России поступать так было бы не просто опрометчиво, но и практически вредно. Достижение гражданского согласия в стране предполагает постоянное внимание и уважение к интересам всех наций и национальных групп, составляющих российское общество, создание условий, предотвращающих межнациональные конфликты, заботу о восстановлении исторической справедливости в отношении народов, ставших жертвами произвола и беззакония.

Вместе с тем — и это следует подчеркнуть — принцип федерализма приобрел универсальный характер. Он стал определять отношения между центром и теми составными частями Российского государства, которые именовались административно-территориальными единицами. Это были края, области, города федерального значения. Качественно новый подход к федерализму не только снял неудовлетворенность названных регионов своим статусом, явно ущемленным по сравнению с набравшими самостоятельность республиками, но и стал основой перестройки всего государственного механизма России на началах, отвечавших вызовам времени. Принцип федерализма был в полной мере распространен на автономную область и автономные округа.

Большое значение в становлении новой российской государственности получил Федеративный договор. Под ним понимаются три договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и соответственно: 1) органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации; 2) органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга; 3) органами власти автономной области, автономных округов. Среди подписавших Договор в Москве 31 марта 1992 г. отсутствовали представители Республики

Татарстан и Чеченской Республики (Республика Татарстан подписала 15 февраля 1994 г. Договор «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан», с Чеченской Республикой такого рода отношения не урегулированы).

Федеративный договор даже по формальным признакам не решал многие вопросы государственного устройства. Он, во всяком случае, не был учредительным актом и не создавал заново федеративного государства. Но роль Договора проявилась в том, что он способствовал реализации идей федерализма в условиях, когда отношения между центром и субъектами Федерации еще испытывали сильное воздействие прошлого, последствий существования суперцентрализованной структуры власти. В таких условиях перераспределение предметов ведения и полномочий, означавшее по сути дела их перенесение с федеральных органов государственной власти на органы государственной власти субъектов Федерации, или, иными словами, существенное ограничение роли Федерации, имело серьезнейшую политическую нагрузку. Разумеется, конкретно-историческая обстановка, в которой разрабатывался и подписывался Федеративный договор, не могла не сказаться как на отборе вопросов для принятия согласованных подходов, так и на компромиссном характере ряда важных решений. Участники Договора, исходя из разных интересов, одинаково ждали, что время склонит чашу весов именно в их сторону.

Конституция 1993 года принималась в изменившихся условиях. Идея укрепления единства Российского государства при закреплении его действительной, а не мнимой, федеративной природы стала опираться на значительно более сильную политическую поддержку в обществе. Новый баланс сил означал, что центр не разрывался и, следовательно, не ослаблялся прежним противостоянием «властей». В этих условиях сепаратизм и безудержный регионализм были ограничены в возможностях, особенно в том, что касалось реализации проповедовавшихся лозунгов. Вместе с тем новая Конституция не только не отошла от принципа федерализма, но и оставила пространство для его развития, совершенствования его институтов, уточнения соответствующих правовых норм и процедур.

Существенно, что уже в 1994 году были подписаны два договора, уточнявшие ряд вопросов отношений между центром и субъектами Российской Федерации, в особенности

республиками. Это договоры Российской Федерации с Татарстаном (15 февраля 1994 г.) и Башкортостаном (3 августа 1994 г.). Они, подобно Федеративному договору, имеют свою тему: разграничение предметов ведения и взаимное делегирование полномочий между федеральными и республиканскими органами государственной власти. Но так же как и Федеративный договор, новые правовые документы затрагивают и иные вопросы, касающиеся статуса субъектов Федерации. Договоры 1994 года несут немаловажную политическую нагрузку, что прежде всего можно сказать о статьях, признающих верховенство российской Конституции и ее правовых актов по вопросам, отнесенным к ведению Федерации.

Современный федерализм в России во многом уникален, неповторим. Ему трудно, если вообще возможно, подобрать аналоги как в истории, так и среди моделей современного мироустройства. Российский федерализм не сводится к национально-государственному устройству, что отличало советскую модель, и в то же время не пошел по пути чисто территориального устройства, что свойственно большинству зарубежных стран. Попытки копировать у себя опыт США, Германии или других стран, что было у нас характерно для начального этапа конституционного конструирования, не имели успеха по той простой и очевидной причине, что расходились с реалиями российских условий и противоречили интересам развития страны. Теоретически гладкие концепции при всей своей внешней привлекательности и схожести с уже апробированными на Западе образцами не смогли не только устранить, но даже приглушить сложные и противоречивые процессы, порождавшие кризисы и дестабилизацию государственной организации в России.

Необходимо было строить федерализм в стране, где составные части государства отличаются друг от друга как формальными, так и сущностными характеристиками. Асимметрия, которая в известной мере присутствует в конституционных положениях о федеративной организации России,— это отражение ее сложного состава, ее прошлого и запросов времени.

Те, кто выступал за полное уравнивание статуса субъектов Федерации, за введение российских «штатов» (подобно американским), или земель (подобно немецким), или кантонов (как в Швейцарии), исходили большей частью из стремления сделать ее рациональной систему управления страной. Не стоит сбрасывать со счетов и другой аргумент

неравноправие, пусть самое незначительное, зачастую провоцирует противоречия, рассогласованность внутри системы.

Нельзя забывать, что накануне принятия Конституции 1993 года в составе России были республики, которые в прошлом имели статус автономии, но затем провозгласили себя суверенными государствами. Их развитие шло прежде всего по руслу национальной государственности. К тому же это был нестандартный путь, повторяемый каждой национальной республикой. Полезно напомнить, что Федеративный договор не был подписан Татарстаном и Чечней, а Башкортостан поставил свою подпись только после принятия дополнительного протокола, фиксировавшего ряд специфических решений, касающихся республики. Свои интересы все более энергично отстаивали административные образования — края, области, крупнейшие города. Исходя из своего экономического потенциала, численности населения и размеров территории, — а эти показатели, как правило, заметно превышали республиканские данные, — они требовали расширения своих прав, особенно в сфере хозяйствования, по аналогии с республиками, по крайней мере их уравнивания. В движении были и автономные единицы — автономная область и автономные округа, в которых появились тенденции изменения статуса и перехода на более высокий уровень самостоятельности.

Федеративный договор сам по себе является подтверждением «разнокалиберное™» субъектов Федерации. Подчеркнем еще раз. Это — не единый документ, а совокупность трех отдельных договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между, с одной стороны, федеральными органами государственной власти, а с другой стороны, органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации; органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органами власти автономной области, автономных округов. Конституция 1993 года восприняла классификацию, которой следовал Федеративный договор, и в статье 65 перечислила все субъекты Российской Федерации, группируя их соответствующим образом. Принятие в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта не исключаются, но это есть предмет федерального конституционного закона.

Если учитывать только конституционные различия в статусе субъектов Федерации, то они проявляются в первую очередь в сфере источников права. Сама Конституция 1993 года во всех случаях является верховенствующим правовым актом. Но наряду с ней республики принимают свои кон-

ституции, а остальные субъекты Федерации — уставы В отношении автономий может быть принят федеральный закон об автономной области, автономном округе. Существенно и другое отличие: при том, что на всей территории Российской Федерации государственным языком является русский язык, республики вправе устанавливать свои государственные языки, которые употребляются в их государственных органах и учреждениях, органах местного самоуправления наряду с русским языком. Заметные различия отмечаются в системе органов государственной власти субъектов Федерации. В частности, в ряде из них избраны двухпалатные законодательные органы, есть модели, предусматривающие выборного главу правительства, и т. д.

Конституционные различия не затрагивают, однако, принцип равноправия всех субъектов Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти. Здесь ни у одной из групп субъектов нет никаких преимуществ. Такое равноправие было закреплено в Конституции 1993 года с согласия субъектов Федерации, принадлежащих ко всем группам, выделяемым в соответствии с принятой классификацией. Республики, которые первоначально имели известные привилегии, поддержали конституционную формулу.

Российский федерализм характерен тем, что республики, входящие в состав Федерации, заявили о своем суверенитете. Это принципиальное положение признано в Федеративном договоре 1992 года, декларировано в конституциях республик, других принципиальных документах. Так, в Договоре о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Башкортостан (3 августа 1994 г.) в первой же статье записано: «Республика Башкортостан — суверенное государство в составе Российской Федерации».

В России, таким образом, сложилась ситуация, характерная сочетанием двух суверенитетов в рамках одного государства. Это сочетание проявляется в том, что суверенитет федеративного государства охватывает, покрывает собой суверенитет входящих в него республик, тоже объявивших о своем суверенитете. Иной раз такой подход напоминает известную русскую матрешку, внутри которой помещается еще несколько матрешек меньшего размера. Сам по себе такой подход вполне приемлем при условии, что им не нарушаются исторически сложившееся государственное единство народов Российской Федерации, целостность ее территорий.

Федеративное устройство России строится на принципе равноправия и самоопределения народов в Федерации (часть третья статьи 5). Этот принцип охватывает все народы, проживающие на российской территории, независимо от их численности, уровня экономики и культуры и — что также существенно — пройденного ими исторического пути. В России нет и не может быть иерархии народов, их деления на более или менее важные. Всем народам гарантировано право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития. Выделены в Конституции лишь права коренных малочисленных народов, которые особо охраняются не только в рамках государства, но и в международном сообществе.

Но равноправие народов не влечет за собой автоматически равноправия субъектов Федерации. Это разные категории. Конституционный статус субъектов Федерации может быть неодинаковым постольку, поскольку они имеют различные параметры своего развития. Сама Конституция разделяет субъекты Федерации на следующие группы: а) республики; б) края, области, города федерального значения; в) автономии (автономная область, автономные округа). Кроме того, в договорной форме могут быть уточнены предметы ведения отдельных субъектов Федерации.

В Конституции 1993 года определены предметы ведения Российской Федерации и предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Все остальные предметы ведения оставлены за субъектами Российской Федерации. Распределение предметов ведения, по существу, повторило Федеративный договор 1992 года, который, таким образом, практически вошел в текст Конституции (сравни статьи 71 — 72). В значительной своей части Федеративный договор тоже остается в действии. Кроме того, предусмотрено, что последующими договорами в принятое распределение могут быть внесены изменения. Нужно только иметь в виду, что как сказано в «Заключительных и переходных положениях», в случае несоответствия положений договоров положениям Конституции действуют положения Конституции Российской Федерации.

Верховенство общероссийской Конституции — предпосылка стабильности федеративного устройства, залог соблюдения баланса полномочий между Федерацией и ее субъектами. Именно в общероссийской Конституции закрепляются принципы и нормы демократической организации государства в масштабах всей страны, провозглашаются фундаментальные права и свободы человека и гражданина, равным

образом действующие во всех субъектах Федерации. Поэтому конституции республик, уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов должны соответствовать Конституции Российской Федерации не только по формальным основаниям, но и исходя из интересов человека, народов, всего общества. Стремление записать в законодательстве субъектов Федерации положения, отражающие эгоистические региональные запросы, расходящиеся с нормами российской Конституции, нарушает принципы федерализма. В едином правовом пространстве тогда могут появиться трещины, подрывающие общий рынок, культурные связи и несущие опасность свободе развития личности.

Федерализм в его современном прогрессивном прочтении не противостоит ни идеям самоопределения народов и развития национальной государственности, ни интересам регионов, их стремлениям к повышению своей самостоятельности. Если федерализм основан на демократических принципах, на устоях правового государства, если он действительно гуманистичен, то тогда наиболее полно проявляются его достоинства: общий крупный рынок, свободное движение капиталов, товаров и услуг, свобода передвижения людей; более благоприятные условия для взаимообмена достижениями науки, образования, культуры. Важно, однако, постоянно помнить, что достоинства федерализма проявляются не автоматически.

Судьбы российского федерализма находятся в руках нынешнего и будущих поколений. Очень важно, чтобы стабильность, устойчивость принципов, провозглашенных в Конституции 1993 года, сочетались с динамизмом их реализации, гибкостью и подвижностью применяемых форм и методов. С одной стороны, необходимо, чтобы были установлены и действовали надежные гарантии, препятствующие возрождению унитаристских, авторитарных начал в деятельности центра; субъекты Федерации должны чувствовать себя в безопасности от опасных переходов в системе управления. С другой стороны, федерализм должен иметь достаточный потенциал в противостоянии сепаратизму и безудержному регионализму. Как свидетельствует весь мировой опыт и особенно наша собственная история, ослабление федерации и ее распад не только несут с собой экономические и политические тяготы, но и прямо ведут к лишениям больших групп населения, нарушениям их жизненно важных прав и свобод. Федерализм, свободный от таких изъянов, способен выдержать испытания временем, а главное, улучшить жизнь людей.

Ключом к трактовке конституционных статей об организации власти в Российской Федерации — а в широком плане всего государственного строя — служит принцип разделения властей. Этот принцип не нов, он был выдвинут еще на рубежах Новой истории, когда нарождавшаяся буржуазия боролась с абсолютной властью монарха и его дворянского окружения. Имена англичанина Джона Локка и француза Шарля Луи Монтескье закономерно связывают с выдвижением исходных идей разделения властей.

Идеи Локка и Монтескье неразрывны со временем, когда они жили и творили. Но и сегодня принцип разделения властей следует изначальным положениям: «Если власть законодательная и исполнительная будут соединены в одном лице или учреждении, то свободы не будет, так как можно опасаться, что этот монарх или сенат станет издавать тиранические законы для того, чтобы так же тиранически применять их.

Не будет свободы и в том случае, если судебная власть не отделена от власти законодательной и исполнительной».

За прошедшие столетия принцип разделения властей — разумеется, в развитии и постоянном совершенствовании, с учетом условий отдельных стран — выдержал испытания временем и ныне занимает ведущее место в конституционном конструировании властных структур, распределении функций и полномочий между ними. Он современен и актуален и накануне третьего тысячелетия нашей эры. Этот принцип прежде всего демократичен: он предусматривает такую организацию государственной власти, которая позволяет эффективно выявлять и отражать интересы как большинства, так и меньшинства населения, его различных групп — национальных, региональных, профессиональных. В условиях разделения властей население может непосредственно и через своих представителей активнее участвовать в процессе принятия государственных решений, чем при доминировании одной из властей или устранении какой-либо из них. Разделение властей — необходимая предпосылка формирования правового государства, реализации идей верховенства закона и, самое главное, расширения и обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Обращает на себя внимание организационно-правовой потенциал принципа разделения властей. Его реализация предполагает не только выявление и необходимое обособление функций управления делами государства, но и адекватную институционализацию этих функций, создание и развитие государственных учреждений, относящихся к различ-

ным властям и составляющих вместе с тем единый комплекс осуществления государственной власти. Разделение властей, далее, тесно связано с формированием правовой системы, в которой, с одной стороны, выделяются определенные группы юридических норм, а с другой стороны, устанавливается иерархия их отношений. Это вносит упорядоченность, согласованность и стабильность в развитие права, повышает его эффективность.

Как известно, принцип разделения властей в своей основе не был принят марксизмом, который изначально выдвигал обеспечение и укрепление диктатуры пролетариата как главную задачу государства. Классовые, политические интересы предопределяли формирование институтов осуществления власти, распределение функций и полномочий между ними, их взаимоотношения. Как показал советский опыт, определенное разделение труда по управлению государством постепенно усиливалось, но до восприятия идеи разделения властей дело не доходило. Формально-конституционным ограничителем оставался принцип полновластия Советов, а практически-политическим — монопольное руководящее положение коммунистической партии, которая во всех случаях оставляла за собой принятие важных решений в сфере управления страной.

С провозглашением и утверждением государственной самостоятельности России разделение властей стало конституционным принципом. Однако освободиться от наследия прошлого было не так легко. В Конституции 1978 года оставались нормы, противоречившие этому принципу. Съезд народных депутатов сохранял полномочия, позволявшие ему принимать к своему рассмотрению и решать любой вопрос, отнесенный к ведению Федерации. Это давало основания для его вторжения в сферу исполнительной власти, что с введением в России института президента стало одной из причин частых осложнений отношений между ветвями власти. Конституционные кризисы, разумеется, имели прежде всего политические причины, но рассогласованность норм, касавшихся разделения властей, отсутствие правил разрешения конфликтов сыграли тоже свою негативную роль в развитии событий.

Конституция Российской Федерации 1993 года закрепила разделение властей в главе об основах конституционного строя (статья 10). Принцип гласит: государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти

самостоятельны. Итак, Россия восприняла принцип разделения властей как условие построения демократического республиканского строя, правового государства. Сегодня разделение властей свойственно прогрессу цивилизации. Вместе с тем всеобщий характер принципа никоим образом не означает, что речь идет о механическом копировании у себя дома зарубежных моделей. Важно выявить и усвоить все самое ценное в теории и практике разделения властей, перспективу его развития.

Прежде всего разделение властей призвано стать гарантией демократизма государственного строя, не допустить авторитаризма и тоталитаризма. Далее, данный принцип нацелен на то, чтобы добиваться рациональности и эффективности в управлении государством, предотвращать односторонние и ошибочные решения вопросов государственной жизни. Это достигается главным образом при помощи системы сдержек и противовесов, являющейся эффективным инструментом обеспечения баланса властей. Наконец, разделение властей не исключает, а предполагает их кооперацию, синхронизацию их усилий в решении важнейших задач, стоящих перед государством и обществом. Обострение отношений между властями, особенно между законодательной и исполнительной, способно резко ослабить и даже парализовать управление страной.

У разделения властей есть свои границы. Это — принцип организации и осуществления власти прежде всего на общегосударственном уровне. Он может быть применим в соответствующих рамках и на уровне субъектов Российской Федерации. При этом каждый из субъектов Федерации может использовать свои формы и методы разделения властей, их институционализация может идти разными путями. Общие подходы, относящиеся к разделению властей, могут быть в какой-то мере использованы и в системе местного самоуправления, но здесь нужно учитывать, во-первых, что речь идет об особом специфическом институте и, во-вторых, что местная власть осуществляется в очень небольших территориальных рамках.

Разделение властей — не некий шаблон, одинаково применяемый во всех странах. Его конкретное воплощение каждый раз предопределяется условиями времени и места. Изначальная трактовка принципа сегодня более характерна для США, где очень высока степень организационного обособления властей, а институт президента — один из самых сильных в мире институтов исполнительной власти. Современная трактовка разделения властей в Великобритании строится на

иных началах: здесь прежде всего отмечаются более тесные связи законодательной и исполнительной властей, чем во многих других странах, и явно усиливающаяся роль правительства, возглавляемого премьер-министром, представляющим собой доминантную политическую фигуру. Развитие конституционного строя Франции привело к появлению института сильного президента, но в целом избранная форма правления — типичная полупрезидентская республика, где глава государства разделяет исполнительную власть с премьер-министром. Президент в Германии встроен в парламентарную республику и является далеко не столь влиятельной фигурой.

Споры о том, какая форма правления является наилучшей, носят, как правило, абстрактный, а то и чисто схоластический характер. Даже в странах, где конституционные устои не менялись веками, система властных структур, их взаимоотношения, роль каждой из них отражали ход истории. Что же говорить о странах, в которых конституционные подходы радикально обновлялись: в одних парламентаризм уступал место президентским моделям, в других, наоборот, «сильная рука» сменялась властью представительных учреждений. Сама концепция разделения властей модифицируется: получили хождение взгляды, согласно которым президентская власть является отдельной, обособленной властью, в качестве особой власти изображается система контрольных учреждений.

Конституция Российской Федерации 1993 года закрепляет в своих статьях государственную модель, отражающую современные российские условия. Это — отражение не только, да и не столько политической ситуации, сколько потребностей общества, проводящего коренное переустройство самих основ своего развития. Переход к рыночной экономике, становление новых политических и государственно-правовых институтов, обеспечение правопорядка и законности, утверждение нового федерализма и — самое главное — защита прав и свобод человека во многом зависят от состояния государственной власти, ее демократизма и эффективности.

Принятие новой российской Конституции означает, что из двух наиболее распространенных форм демократического правления — президентской и парламентарной республик — в России сделан выбор в пользу президентской республики. Но ставить точку было бы преждевременно. «Президентская республика» — это понятие, охватывающее большое число разнообразных моделей. В некоторых странах утвердилась форма правления, которую нередко называют полупрезидентской республикой.

Конституция 1993 года закрепила избрание российского Президента непосредственно населением. Это — наиболее последовательное проведение в жизнь принципа, согласно которому президент должен получать свой мандат от народа. В ряде стран могут проводиться косвенные выборы: в США население избирает сначала выборщиков, а они — президента. Но каждый раз речь идет о том, что президент в президентской республике не может ни назначаться, ни избираться каким-либо учреждением, в том числе парламентом.

Если институт президента предусмотрен конституционным правом в парламентарной республике, то президент избирается обычно не населением, а парламентом или даже одной из его палат. В Италии, например, до декабря 1993 года соответствующие полномочия были закреплены за одной из палат парламента—сенатом. Иной раз создаются специальные избирательные структуры. В Германии для избрания президента республики созывается Федеральное собрание, в которое входят депутаты парламента ФРГ и парламентов земель.

Выборы президента населением играют чрезвычайно важную роль в государственной жизни. Они прежде всего закладывают основы легитимности президентской власти. Президент выступает от имени народа как его полномочный представитель. Это укрепляет его авторитет и самостоятельность во всей его деятельности, в том числе в его отношениях с другими властями. Выборы способствуют развитию связей президента с различными группами населения, ориентируют президента на выявление и защиту их интересов, ставят в зависимость от общественного мнения.

Сегодня особенно отчетливо видно, что избрание первого (и последнего) Президента СССР не народом, а союзным Съездом народных депутатов негативно сказалось в скором времени на авторитете и политике Президента. И, наоборот, прямой выход первого российского Президента на общенародные выборы способствовал росту его политического престижа, свободе его действий в проведении намеченных реформ, отстаивании своих позиций в отношениях с другими государственными органами.

Избрание президента народом — первый, но не единственный признак президентской республики. К тому же он встречается и в некоторых парламентарных республиках, как, например, в Австрии, Ирландии, Исландии. Не менее существенное значение имеют полномочия президента, в особенности характер его отношений с правительством, кабине-

том или иными структурами исполнительной власти. Именно здесь не только проходит разграничительная линия между президентской и парламентарными республиками, но и определяется конкретный вид президентской республики.

Конституция 1993 года отличается прежде всего тем, что она трактует назначение и функции российского Президента намного шире и более значимо, чем прежняя Конституция. Президент теперь предстает не в качестве составной части, вершины или даже воплощения системы исполнительной власти, а как сильный, авторитетный, наделенный важными полномочиями глава государства. Когда в 1991 году в России был введен институт президента, он увязывался с идеями единства исполнительной власти, включавшей наряду с Президентом федеральное правительство, правительства республик и другие органы исполнительной власти. Практика, однако, вскоре показала, что намеченные рамки деятельности оказались узкими, жизнь подтверждала необходимость их расширения.

Президент не просто объявляется главой государства. Его роль не сводится к простому представительству Российской Федерации внутри страны и в международных отношениях, что само по себе является важной государственной функцией. Российского Президента нельзя упрекнуть и в том, что он только олицетворяет государственную власть, персонифицирует ее облик, ибо на него возложены реальные и ответственные функции по осуществлению обязанностей главы государства.

Согласно Конституции 1993 года, Президент является ее гарантом, равно как и гарантом прав и свобод человека и гражданина. Характерно, что данная формула не знает ни оговорок, ни ограничений. Общество вправе ожидать, что в соответствии с порядком, установленным самой Конституцией, Президент предпримет все меры для защиты как Конституции в целом, так и каждой конституционной статьи в отдельности. Обращает на себя внимание и то, что роль Президента как гаранта прав и свобод человека и гражданина поднята на тот же уровень, что и его роль как гаранта всего конституционного строя.

Новый подход к пониманию назначения российского Президента отражается, далее, в том, что он призван в рамках своих задач объединять все власти, способствовать их согласованному и эффективному функционированию. Это — неизбежная потребность, предопределяемая признанием принципа разделения властей, своего рода балансировка всего государственного механизма. Такое свое назначение Президент реализует, не подменяя и не отодвигая в сторону ни

одну из властей, не нарушая их самостоятельность и не вторгаясь в их конституционные полномочия. Здесь нет и не может быть намека на отношения руководства и подчинения, ибо единственная забота Президента должна заключаться в сохранении устоев государства, определенных в Конституции.

Объединительная функция российского Президента проявляется в том, что он, по Конституции, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Президенту предоставлено право использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов, а также между органами государственной власти этих субъектов.

Исполнительную власть в Российской Федерации осуществляет Правительство. Это — самостоятельный институт, существующий наряду с институтом президента. Такая конституционная конструкция разделения властей отличает российскую форму правления от «классической» модели полной президентской республики, которая принята в США и ряде других стран, где министры (главы департаментов) назначаются президентом и осуществляют свою деятельность под его непосредственным руководством, образуя во главе с ним так называемый кабинет. В России Правительство возглавляется его Председателем, а не Президентом. Установлено, что Правительство наделено значительными полномочиями, включая разработку и представление в парламент федерального бюджета, а также его исполнение, обеспечение проведения единой государственной политики в сфере экономики, культуры, здравоохранения, экологии, управления федеральной собственностью, осуществления мер по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики. Такая конструкция исполнительной власти больше схожа с конституционными образцами Франции и других европейских стран.

Конституция 1993 года закрепляет за Президентом важные полномочия по отношению к Правительству. Свои постановления и распоряжения Правительство издает на основе и во исполнение не только Конституции и федеральных законов, но и нормативных актов Президента. Состав Правительства, включая его Председателя, определяется Президентом. Одному ему дано право назначать и смещать членов Правительства. Государственная Дума может только дать согласие или отказать в согласии на кандидатуру Председателя Правительства, но сама не выдвигает кандидата и не

решает вопрос о его назначении. Председатель Правительства вправе вносить лишь предложения о назначении на должность и освобождении от должности своих заместителей и федеральных министров. Решение принимает Президент. Он же имеет право председательствовать на заседаниях Правительства.

В регулировании отношений между Президентом и Федеральным Собранием проведена линия на обеспечение самостоятельности и независимости обоих властных институтов. Но это не значит, что они полностью разведены. С одной стороны, установлены обязательные связи между ними, в частности, обращение Президента к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства, представление Президентом законопроектов, кандидатов на соответствующие должности, подписание Президентом законов. С другой стороны, Конституция предусматривает систему сдержек и противовесов в виде возможности отрешения Президента от должности и роспуска Президентом Государственной Думы; Президент вправе принимать указы и распоряжения, но его акты не должны противоречить Конституции и федеральным законам. Президент может отклонить федеральный закон, принятый Государственной Думой, но в установленном порядке Государственная Дума и Совет Федерации способны преодолеть вето Президента.

Предпочтение, отданное в России данной форме правления, имеет свои основания. Это прежде всего более гибкая, сбалансированная система отношений, чем в чисто президентской республике. Весьма существенно и другое обстоятельство: достоинства последней обычно демонстрируются на примере США, где действительно отмечается стабильность и эффективность управления, реальность конституционного баланса власти. Однако опыт латиноамериканских стран, тоже являющихся полными президентскими республиками, в целом менее привлекателен, ибо содержит немало примеров военных путчей и режима личной диктатуры. На этом фоне европейские образцы полупрезидентской республики явно более привлекательны.

Законодательная власть в Российской Федерации воплощена в Федеральном Собрании, которое теперь официально именуется парламентом. Ранее это понятие, использовавшееся для характеристики Верховного Совета, будь это в СССР или в союзной республике, имело формальный смысл. Внешне Верховный Совет (а позднее Съезд народных депутатов)

выглядел более авторитетным и сильным учреждением, чем многие парламенты мира. Однако в годы советской власти практика шла иным путем: Верховный Совет лишь штамповал решения партийных органов. Ныне сфера деятельности Федерального Собрания определена четко. Его назначение и одновременно его полномочие — это законодательство. Конституция предусматривает, что законы могут приниматься также путем референдума, но на федеральном уровне его проведение не может быть частым.

Если в парламентарных республиках, как правило, весьма значительное место в деятельности законодательных учреждений занимают отношения с правительством, в том числе решение вопросов, связанных с назначением и смещением членов правительства, организацией его работы, и таким образом законодательная власть вторгается в сферу исполнительной власти, то в президентских республиках — при любой конкретной модели — внимание парламента концентрируется главным образом на издании законов.

Законодательство — главное в деятельности палат Федерального Собрания. Законодательная роль парламента в России подчеркивается тем, что он может даже преодолевать вето Президента на принятый палатами федеральный закон. Управление не «через команду», а посредством закона отличает правовое государство от тоталитарного, строящего свою деятельность на администрировании, сохраняющего закон больше для декорации, чем для дела, и ставящего приказ, инструкцию и другие подзаконные акты практически над законом. Тем более актуальным становится возрастающее значение законодательной деятельности Федерального Собрания, осуществляемой в условиях, когда формируется новая правовая система России. Речь идет об интенсивном развитии многих практически новых отраслей (банковского права, акционерного права и т. д.). Многого предстоит сделать в сфере демократизации общественной жизни, в сфере прав и свобод человека.

Во всем мире парламенты не только издают законы, но и следят за ходом их выполнения, за развитием государства. Как общее правило, контрольная деятельность парламентов осуществляется в ходе разработки и принятия законов, когда депутаты, комитеты, комиссии, палаты анализируют ситуации, изучают проблемы, делают свои оценки о работе тех или иных государственных учреждений. Наряду с этим парламенты наделяются собственно контрольными полномочиями, содержание и объем которых формулируются в конституциях. Здесь нет единого шаблона, а наоборот, приняты различные подходы.

В нынешней российской Конституции закреплены полномочия палат Федерального Собрания, касающиеся нескольких сфер контроля. Прежде всего, это контроль за Правительством, в связи с чем Государственная Дума наделена правом решать вопрос о доверии ему. Далее, это контроль за назначением на высшие государственные посты: дача согласия на назначение Председателя Правительства, назначение Председателя Центробанка России (Государственная Дума), назначение на должность судей высших федеральных судов, Генерального прокурора (Совет Федерации). Особо выделяется отрешение Президента от должности: в этом процессе задействованы обе палаты Федерального Собрания, а решение выносит Совет Федерации.

Одним из важнейших инструментов парламентского контроля за исполнительной властью является заслушивание отчета Правительства об исполнении федерального бюджета на заседании Государственной Думы. Механизм парламентского контроля в финансовой сфере включает деятельность Счетной палаты, создаваемой совместно Государственной Думой и Советом Федерации. При этом Председатель Счетной палаты и половина аудиторов назначаются на должность и освобождаются от должности Государственной Думой, а заместитель Председателя и другая половина аудиторов—Советом Федерации.

Характерно, что в финансовой сфере Конституция 1993 года предусматривает тесное взаимодействие парламента и Правительства: законопроекты, касающиеся налогов, займов, изменений финансовых обязательств государства и других расходов за счет федерального бюджета, могут вноситься только при наличии заключения Правительства (часть третья статьи 104).

Контрольная деятельность российского парламента охватывает определенные действия Президента. Совет Федерации утверждает его указы о введении военного положения, о введении чрезвычайного положения. В сфере внешней политики, значение которой постоянно возрастает, палаты Федерального Собрания рассматривают и принимают законы о ратификации международных договоров Российской Федерации.

Принципиально новой является организация деятельности российского парламента. Анализ прошлого, а также мирового опыта привел к выводу, что необходимо решительно отказаться от двухуровневой структуры высшего представительного учреждения, как это было при наличии Съезда народных депутатов и Верховного Совета в прежней

Конституции, а также о пересмотре организационной модели собственно парламента. Иерархические начала, присущие прежнему Верховному Совету, в частности концепция управленческих функций в руках Председателя Верховного Совета, сохранение Президиума Верховного Совета как органа с властными полномочиями, невысокий статус председателей палат, Конституцией 1993 года устранены.

В известной мере в структуре Федерального Собрания нашел отражение принцип деления палат на нижнюю и верхнюю. К ведению Совета Федерации отнесено обязательное рассмотрение принятых Государственной Думой законов по ряду важнейших вопросов. Но само деление носит весьма условный характер. В сущности, смысл состоит в поисках более эффективного разделения труда по выполнению парламентских функций и, что следует особо подчеркнуть, использовании элементов системы сдержек и противовесов внутри парламента. Обе палаты — Государственная Дума и Совет Федерации — разведены, и каждая из них имеет свой круг задач.

По сути дела, Федеральное Собрание как совместное заседание обеих палат функционирует больше как исключение, чем как правило. Палаты собираются вместе, чтобы заслушать послания Президента, Конституционного Суда, выступления руководителей иностранных государств. Основная форма деятельности палат — отдельные заседания. Отсутствует президиум Федерального Собрания, нет и общего председателя. Каждая из палат имеет своего председателя и его заместителей, которые ведут заседания и ведают внутренним распорядком палаты.

Роль и место парламента в системе разделения властей предопределяются не только его полномочиями и структурой, но и депутатским составом. Отсюда проистекает значимость конституционных норм о порядке формирования палат Федерального Собрания. И хотя таких норм сравнительно немного — Конституция содержит в этом отношении отсылку к федеральным законам (часть вторая статьи 96), — они предопределяют многое. Во-первых, палаты формируются на разных основаниях: Государственная Дума избирается, а в Совет Федерации входят представители представительных и исполнительных органов регионов. Во-вторых, установлен повышенный возрастной ценз (21 год) для получения пассивного избирательного права на выборах в Государственную Думу.

Конкретно на вопрос о том, как голоса избирателей превращаются в депутатские мандаты, отвечает избиратель-

вое законодательство. Видимо, следует положительно оценить принцип сочетания в нем начал как мажоритарной, так и пропорциональной систем. В первом случае учитываются прежде всего личные качества кандидатов, сами выборы персонифицируются, но голоса «против», т. е. интересы меньшинства, практически игнорируются. Во втором случае этот недостаток как бы заранее исключается, но выборы конкретных людей заменяются выборами партийных списков. Однако конкретное соотношение двух названных начал, а также разработка механизма выборов, включая обеспечение демократического контроля как за отбором кандидатов, так и за всеми остальными этапами избирательного процесса, должны оставаться постоянно в поле внимания общества.

Положения Конституции 1993 года заложили лишь самые основы российского парламентаризма. Но становление парламента нового типа в России еще не завершено. Можно предположить, что его роль будет повышаться прежде всего на базе авторитетной и эффективной деятельности, позитивного и конструктивного воздействия на процесс общественной трансформации в России. Вероятно, в дополнение к Конституции и другим правовым актам установятся новые парламентские традиции и обычаи. Опыт других стран, например Франции, показывает, что определенные перемещения ролей и функций в рамках одной и той же системы правления — дело весьма вероятное. Разумеется, что этому способствуют стабилизация обстановки в обществе, устойчивость основ конституционного строя.

Будущее российского парламента самым тесным образом связано также с формированием многопартийной системы в стране. «Парламентские» партии, отличающиеся хорошей организованностью и дисциплинированностью, имеющие четкую перспективу действий, собственные программы, способствуют укреплению престижа парламента в общественном мнении, а самое главное — усиливают его реальную роль в решении важнейших вопросов внутренней и внешней политики.

Система разделения властей не обрывается на федеральном уровне, а «идет вниз», в субъекты Российской Федерации. Однако здесь нет ни полного копирования, ни единого подхода в определении как функций власти, так и институтов, их осуществляющих. Достаточно условно субъекты Российской Федерации можно разбить на группы, соответствующие в основном их делению в Федеративном договоре 1992 года. Наиболее четко черты и признаки разделения властей проявляются в республиках, где этот

принцип закреплён в новых конституциях. Конкретные формы разделения властей в республиках полностью не совпадают, отражая специфику их развития. В остальных субъектах Российской Федерации, не являющихся государствами, идеи разделения властей находят иное практическое воплощение, не столь объёмное и полное.

Особое место в механизме управления страной занимает местное самоуправление. Можно сказать, что оно начинается там, где заканчивается функционирование органов государственной власти. Но данный образ нуждается по крайней мере в двух уточнениях, позволяющих глубже раскрыть природу местного самоуправления.

Местное самоуправление осуществляется населением. В этих целях население использует как институты непосредственной демократии—местные референдумы и выборы, так и представительные органы, должностных лиц и т. д. Здесь не может быть какого-либо шаблона, поскольку местные сообщества отличаются друг от друга размерами территории, количеством населения, характером поселений (городских или сельских) и т. п. Но любые органы местного самоуправления обособлены от органов государственной власти и не входят в их систему. Общий принцип таков: местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно.

Этот принцип, однако, не означает, что местное самоуправление оторвано от государства и противостоит ему. Такой подход противоречил бы в первую очередь интересам самого местного самоуправления, которое немислимо без государственной поддержки, государственных гарантий. Прежде всего, вся деятельность местного самоуправления развивается на основе и в соответствии с законами, действующими на территории государства. Это означает, что все государственные органы, должностные лица, предприятия и учреждения, граждане и их объединения обязаны соблюдать права местного самоуправления. Более того, государство своими актами может наделять местное самоуправление дополнительными полномочиями, переносить на них часть функций своих органов, передавать в муниципальную собственность новые объекты.

О разделении властей в местном самоуправлении можно говорить с очень большой натяжкой. Нельзя забывать, что здесь нет судебной ветви. Но и в распределении функций между представительными и исполнительными органами нет полной аналогии с государственным уровнем, тем более что исполнительный аппарат создается только в крупных территориальных единицах.

Полное и последовательное применение концепции разделения властей предполагает, что судебная власть не должна уступать в своем авторитете ни законодательной, ни исполнительной власти. Наш собственный опыт подтверждает, что состояние судебной власти, ее роль в жизни государства и всего общества — это лакмусовая бумажка демократии и законности. Судебная власть — не только одна из трех властей. Этого было бы недостаточно. Самостоятельность судебной власти должна сочетаться с осуществляемым ею контролем за другими властями.

Конституция 1993 года, с одной стороны, отразила результаты начатой ко времени ее принятия судебной реформы, а с другой стороны, явилась основой ее дальнейшего развертывания. Суд в России стал более объективным, независимым, доступным, демократическим и, что следует подчеркнуть, правовым. Это — несомненные достижения в процессе переустройства жизни российского общества. Но обольщаться сделанным было бы по меньшей мере несерьезным занятием. Предстоит предпринять еще очень многое, чтобы восстановить и утвердить престиж суда, добиться того, чтобы суд в полной мере защищал права, свободы и законные интересы человека.

В недалеком прошлом главные нити правосудия были за пределами суда, а сам суд был встроен в механизм административно-партийной системы, слепо следовал аппаратным инструкциям. Свой отпечаток оставили годы беззакония и террора, когда суд был отодвинут в сторону особыми совещаниями, «тройками» и другими внесудебными учреждениями периода культа личности. Суд страдал и от невысокой квалификации судей, процедурного нигилизма и насаждавшегося сверху обвинительного уклона судебного процесса. Редко кто из обвиняемых выходил оправданным из суда, считавшегося карательным органом. К тому же в условиях прежней политической системы гражданин искал защиту чаще в партийных комитетах, исполкомах Советов и у администрации, чем в суде. Нити правосудия по-прежнему были за пределами судебной власти.

Принцип, согласно которому правосудие осуществляется только судом, стал исходным в главе Конституции 1993 года о судебной власти. Это положение у нас имеет еще и то значение, что ставит суд на высшую ступень системы правопорядка и законности, защиты индивидуальных и коллективных прав и свобод. Именно суд призван занимать главенствующее положение в борьбе за законность и правопорядок, обеспечивать надлежащее рассмотрение споров

и конфликтов, выявлять и устранять нарушения закона. Никакие иные учреждения не вправе претендовать на исполнение судебных функций.

Развитие современного российского общества предполагает рост обращений в суд как граждан, так и юридических лиц. Это предопределяется процессами становления рыночной экономики, в том числе развитием конкуренции, усложнением хозяйственных связей, появлением большого слоя мелкого и среднего бизнеса, коммерческих банков, бирж и многими другими знаменами нового времени. Суд становится главным защитником прав и законных интересов человека и гражданина в сфере политических свобод, в образовании, культуре, в борьбе за обеспечение личной неприкосновенности и безопасности. В обществе все более заметно будет происходить процесс осознания того, что суд, в принципе, является не репрессивным органом, а объективным и беспристрастным учреждением, обеспечивающим защиту прав всех участников процесса. В условиях демократии никому не может быть отказано в судебной защите своих прав и законных интересов, в том числе в сфере отношений человека с государством, незаконные действия и произвол которого должны решительно пресекаться.

Судебная система Российской Федерации устанавливается прежде всего в Конституции, где предусмотрено существование судов как общей, так и специальной юрисдикции. Конституция называет поименно и определяет основы статуса только высших судов федерального уровня: Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда. Что касается возможности образования других федеральных судов, а также всех остальных судов, то это вопросы, которые должны решаться тоже федеральным конституционным законом. Но эти суды в Конституции не названы. Иными словами, Конституция 1993 года не закрывает путь появления новых судов на федеральном уровне и оставляет открытыми вопросы формирования всех остальных звеньев судебной системы. Подобная незавершенность объясняется тем, что к моменту разработки новой Конституции судебную реформу не удалось довести до конца.

Перспективы развития судебной системы видятся в двух направлениях.

Одно из них проявилось еще во время подготовки Конституции, когда вносились предложения о создании патентных, административных судов, судов по делам несовершеннолетних. Это — отражение потребности в специализации судов, связываемой с интересами повышения уровня право-

судия как в целом, так и в его отдельных сферах. Такая тенденция характерна для многих государств современного мира и даст неплохие результаты. У нас пока что она нашла отражение в создании конституционных и арбитражных судов.

Второе направление — распределение полномочий между Федерацией и ее субъектами в сфере судоустройства. Согласно статье 71 Конституции 1993 года, эта сфера отнесена к ведению Федерации, что обусловлено интересами сохранения и обеспечения общего правового пространства в общероссийских рамках. Суды призваны повсеместно применять, с одной стороны, Конституцию и федеральные законы, а с другой стороны, конституции, уставы и другие законодательные акты субъектов Федерации. Такое пространство может быть серьезно ослаблено и даже разрушено, если отдельные виды или территориальные уровни судов будут вырваны из единой системы, многоинстанционность которой нацелена на защиту прав участников судебного процесса и соответственно обеспечивает возможность обжалования судебных решений в кассационном и надзорном порядке. Специфично в этом плане положение только конституционных судов, существующих ныне как на федеральном уровне, так и в ряде субъектов Российской Федерации. В отличие от судов общей юрисдикции и арбитражных судов конституционные суды не составляют единой системы. У каждого из них свои задачи, связанные с охраной конституции соответствующего субъекта Федерации.

Конституция 1993 года очень скупо характеризует статус прокуратуры Российской Федерации, делая упор на то, что она составляет единую иерархически построенную централизованную систему. Полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры должны быть определены федеральным законом. Это вызвано тем, что к моменту разработки Конституции концепция прокурорского надзора в новых российских условиях еще не была достаточно четко отработана и многие положения, в частности, касающиеся общего надзора, оставались спорными. Чтобы не сделать впопыхах ошибки, было признано предпочтительным отложить решение многих вопросов на ближайшее будущее.

Система разделения властей в Российской Федерации находится еще в стадии становления. Конституционные статьи по ряду проблем пока не развернуты. Нет многих федеральных законов, которые должны полностью и последовательно реализовать исходные решения возникающих затруднений и разногласий в процессе взаимодействия властей.

Перечень трудностей можно было бы продолжить, но это болезни роста, становления новых конституционных традиций. Кроме того, разделение властей — механизм, который как раз и создан для того, чтобы обеспечивать эффективное решение проблем, в том числе острых и сложных, без которых не обойдется наша жизнь и в будущем.

* * *

Первая годовщина Конституции 1993 года подтверждает, что она «работает», выполняет предназначенные ей функции в развитии Российского государства. Теоретические схватки, сопровождавшие ее подготовку и принятие, ушли в прошлое, стали достоянием истории. Они не могут умалять значения ее исходных положений и общественную силу ее норм. Но столь же очевидно, что потенциал Конституции, ее опорная роль в утверждении правового государства будут раскрыты при условии, что в ее реализации, ее защите примут самое активное участие не только государство в виде системы органов, но и все общество, миллионы и миллионы людей. Действенность Конституции во многом зависит от того, насколько она усвоена, признана и поддерживается самыми широкими слоями многонационального российского народа, не только властными структурами, но и рядовыми гражданами. Помочь этому процессу, способствовать повышению правовой культуры масс — такова главная цель коллектива юристов, работавших над настоящим комментарием. *

Академик Б. Н. Топорши

КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Мы, многонациональный народ Российской Федерации, соединенные общей судьбой на своей земле, утверждая права и свободы человека, гражданский мир и согласие, сохраняя исторически сложившееся государственное единство, исходя из общепризнанных принципов равноправия и самоопределения народов, чтя память предков, передавших нам любовь и уважение к Отечеству, веру в добро и справедливость, возрождая суверенную государственность России и утверждая незыблемость ее демократической основы, стремясь обеспечить благополучие и процветание России, исходя из ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями, сознавая себя частью мирового сообщества, принимаем КОНСТИТУЦИЮ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.

Конституции, как правило, имеют преамбулы. Преамбула— вступительная часть, содержащая обычно краткую характеристику целей, условий и мотивов принятия Конституции. Положения (формулы) преамбулы существенно важны в политическом, идеологическом и юридическом планах. Они выступают в качестве ориентиров, помогающих лучше понять институты государства, способствующих правильному толкованию и применению статей Конституции.

Преамбула комментируемой Конституции начинается с положения «Мы, многонациональный народ Российской Федерации».

Выражение «мы.., народ...» встречается в конституциях ряда стран. В преамбуле Конституции Российской

Федерации оно указывает прежде всего на то, кем определены цели Российского государства и кем данная Конституция принята. Слова «многонациональный народ» означают, во-первых, совокупность граждан России, во-вторых, объединение всех населяющих Российскую Федерацию народов (этносов), других этнических общностей.

Слова «соединенные общей судьбой на своей земле» подчеркивают, что сплочение народов (этносов) и других этнических общностей на территории России — результат многовекового исторического процесса и что этому сообществу предстоит существовать и в будущем.

Формула «утверждая права и свободы человека, гражданский мир и согласие» называет главные цели, ради которых принята данная Конституция. Под правами и свободами человека подразумеваются прежде всего те, которые провозглашены Всеобщей декларацией прав человека (1948 г.), Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах (1966 г.), Международным пактом о гражданских и политических правах (1966 г.). К этим документам следует отнести также российскую Декларацию прав и свобод человека и гражданина, принятую в 1991 году. Под гражданским миром и согласием имеется в виду такое состояние общества, когда отсутствуют острые политические и социальные конфликты, существует взаимопонимание общественных сил. Обе цели — утверждение прав и свобод человека и утверждение гражданского мира и согласия — даны рядом, и это не случайно. Они органически связаны и взаимозависимы.

Положение «сохраняя исторически сложившееся государственное единство» отражает факт единства России как государства и стремление не допустить его ослабления. В результате длительного исторического развития различные государственно-территориальные общности интегрировались в одно политическое целое. В рамках этого целого и благодаря ему между всеми государственно-территориальными образованиями упрочились многообразные экономические, социальные, культурные и политические связи. Государственная целостность России необходима и выгодна всем. Она надежный гарант стабильности и нормальной жизнедеятельности как Российской Федерации в це-

лом, так и всех составляющих ее частей (субъектов Федерации). Поэтому забота о государственном единстве есть долг всех институтов власти, общественных объединений и движений, всех российских граждан.

Положение «исходя из общепризнанных принципов равноправия и самоопределения народов» означает следующее.

Общепризнанными считаются принципы, разделяемые мировым сообществом и закреплённые в соответствующих международно-правовых актах. Принципы равноправия и самоопределения народов получили отражение в Уставе ООН (1945 г.), Декларации Генеральной Ассамблеи ООН о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН (1970 г.), Декларации Генеральной Ассамблеи ООН о воспитании народов в духе мира (1978 г.) и в ряде других документов.

Многие государства объявили общепризнанные принципы и нормы международного права составной частью своих правовых систем. Будучи включёнными в такие системы, эти принципы и нормы нередко осуществляются при регулировании отношений внутри страны специфическим образом. Претворение в жизнь принципов равноправия и самоопределения народов имеет в России ряд особенностей, обусловленных пребыванием ее народов в составе одного федеративного государства и необходимостью учета специфики российского федерализма (см. комментарий к статье 5).

Положение «чтя память предков, передавших нам любовь и уважение к Отечеству, веру в добро и справедливость» раскрывает по преимуществу гражданско-нравственную позицию россиян. В этих словах — признание того, что многонациональный народ России помнит и ценит свое прошлое, осознает и хранит преемственную связь с ним, наследует патриотические чувства предков, их оптимизм и стремление к справедливости.

Формула «возрождая суверенную государственность России и утверждая незыблемость ее демократической основы» появилась в преамбуле Конституции в связи с тем, что вплоть до последних лет государственность России была лишена многих черт суверенности. Она даже в большей мере, чем другие союзные республики, страдала от чрезмерной централизации

в Союзе ССР. Россия, в отличие от других республик, не имела своих органов в некоторых отраслях управления (их функции на ее территории выполняли непосредственно союзные министерства и ведомства). Основная часть промышленности находилась в прямом союзном подчинении. Не была Россия и полноправным субъектом международного права.

Термин «возрождение» нельзя, однако, толковать таким образом, будто сейчас решается задача восстановить суверенную российскую государственность в одной из тех ее конкретных политико-правовых форм, в которые она в прошлом облекалась: до февраля 1917 года, в период с марта по октябрь 1917 года либо на короткое время после октября 1917 года. Возврата к старым политико-юридическим формам быть не может. Речь идет об обретении суверенитета новой Россией — государством, утверждающимся на незыблемой демократической основе. Начало этому процессу было положено принятием 12 июня 1990 г. Декларации о государственном суверенитете России.

Слова «стремясь обеспечить благополучие и процветание России» тоже исполнены большого смысла. Они означают такое будущее состояние нашей страны, при котором достигнут достаток материальных, социальных и духовно-культурных благ, налажено спокойное, без каких-либо эксцессов, течение жизни, успешно развиваются все сферы общества.

В формуле «исходя из ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями» отражена воля россиян взять на себя ответственность за положение дел в стране, за судьбы Отечества. Ответственность, о которой говорится в этой части преамбулы, — морально-политическая, а не юридическая. Пренебрегший ею обычному суду не подлежит и может быть судим лишь судом истории. Но воплощение этой ответственности в практических действиях, поступках граждан России — серьезная гарантия того, что ее настоящее и будущее станут именно такими, какими их хочет видеть наш многонациональный народ.

Формула «сознавая себя частью мирового сообщества» означает не только оценку народом Российской Федерации своего положения в современном мире, но и понимание того, что Россия действительно является неотъемлемой частью мирового сообщества, его полноправным членом. Поэтому Российское госу-

дарство соблюдает общепризнанные принципы и нормы международного права, заключает и выполняет международные договоры, участвует в международных организациях, в системах коллективной безопасности. Вместе с другими государствами оно прилагает усилия к тому, чтобы обеспечить всеобщий и справедливый мир, взаимовыгодное международное сотрудничество, совместное разрешение глобальных проблем, стоящих перед человечеством.

Торжественные слова «принимаем КОНСТИТУЦИЮ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» имеют непосредственное правовое значение. Мировая практика знает различные способы принятия конституции: решением парламента, решением учредительного собрания, путем референдума и т. д. Настоящая Конституция Российской Федерации была принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.

Проект этой Конституции — результат длительной совместной работы российских депутатов, представителей федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации. В его подготовке активно участвовали и представители ряда общественных объединений, а также предпринимательских кругов, видные юристы. Проект широко освещался в средствах массовой информации и подвергся тщательному обсуждению на Конституционном Собрании (июнь — октябрь 1993 г.), охватывавшем по своему составу все слон российского общества. Только после этой предварительной работы проект Конституции был вынесен Президентом Российской Федерации на всенародное голосование и одобрен гражданами России.

РАЗДЕЛ ПЕРВЫЙ

ГЛАВА 1 ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ

Статья 1

1. Российская Федерация — Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления.
2. Наименования Российская Федерация и Россия равнозначны.

1. Определение Российской Федерации в качестве демократического государства (демократия от греч. βεβββ — народ, κγαυз — власть) раскрывается прежде всего в положении о том, что единственным источником власти в России является народ, кроме того, в положении о том, что эту власть сам народ и осуществляет как непосредственно, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления (см. комментарий к статье 3).

Демократичность Российского государства проявляется и в том, что его граждане равноправны и обладают широкими правами и свободами, в том числе правом участвовать в управлении делами государства (см. комментарий к статье 32). В Российском государстве установлена выборность органов законодательной власти и представительных органов местного самоуправления, ряда руководящих должностных лиц — Президента Российской Федерации, глав региональной и местной администрации и т. д.

Характеристика Российского государства в качестве федеративного указывает на форму его устройства. Федерация (от лат. FoeёёгаПо — дословно союз, объединение)— это государство, состоящее в свою очередь из государств и (или) государственно-подобных образований, близких по статусу к государству. В составе Российской Федерации находятся республики, края, области, города федерального значения, авто-

номная область и автономные округа (см. комментарий к статье 65 Конституции).

В Российской Федерации наряду с федеральными органами государственной власти, осуществляющими свои полномочия на всей ее территории, имеются органы государственной власти соответствующих субъектов Федерации. Они осуществляют всю полноту государственной власти на своей территории в пределах своих полномочий. Субъекты Российской Федерации имеют свое законодательство; их статус закреплен не только в федеральном законодательстве, но и в конституциях республик, уставах краев, областей, округов, городов федерального значения.

Наличие единой федеральной государственной власти отличает федерацию от конфедерации, которая не является государством. Федеративное устройство России находит свое отражение в структуре ее представительного и законодательного органа — Федерального Собрания, состоящего из двух палат — Совета Федерации и Государственной Думы.

Для России с ее огромными территориями, со множеством ее регионов, значительно отличающихся друг от друга по своим природным и экономическим условиям, с большим разнообразием исторических и национально-культурных особенностей проживающих в ней народов именно последовательный федерализм является оптимальной политико-юридической формой сочетания главных интересов Российской Федерации в целом и составляющих ее субъектов.

Характеристика Российской Федерации в качестве правового государства означает, что в организации и деятельности государства преобладают принципы права, а не мотивы политической целесообразности. Правовое государство «связано» правом, исходит из признания неотчуждаемых (прирожденных) прав и свобод человека и возлагая на государство обязанности соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина (см. комментарий к статье 2). Власть осуществляют только те, кто на это уполномочен Конституцией и законами, причем в рамках предусмотренных ими предметов ведения и полномочий (см. комментарий к статьям 3, 5, 11 и др.). Гарантирована судебная защита прав и свобод человека и гражданина (см. комментарий к статье 46 и др.).

Понятие «республиканская форма правления» характеризует государство, в котором все высшие органы государственной власти либо избираются, либо формируются общенациональными избранными представительными учреждениями. Республиканская форма правления предполагает также, в частности, что соответствующие лица избираются в коллегиальные органы на определенный срок и что решения в этих органах принимаются большинством. Республика отличается от монархии, где главой государства является, как правило, лицо, получающее прерогативы государственной власти по наследству (король, царь, император и т. д.), и где выборного представительного органа государственной власти может и не быть. Главой государства в Российской Федерации является ее Президент, избираемый гражданами сроком на четыре года (см. комментарий к статьям 80 и 81), а представительным и законодательным органом — Федеральное Собрание (парламент), одна из палат которого — Совет Федерации — составляется из двух представителей от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти, а другая — Государственная Дума — избирается населением сроком на четыре года (см. комментарий к статьям 94, 95, 96).

Указанные в части первой статьи 1 характеристики Российской Федерации как государства, только взятые в совокупности, выражают его политико-юридическую природу. Они дополняют и уточняют друг друга, находятся во взаимозависимости. Поэтому и толковаться (пониматься) они должны в единстве, в определенной системе.

2. Как официальные наименования современного Российского государства термины «Российская Федерация» и «Россия» равнозначны. Их равнозначность в контексте статьи 1 определяется единством объекта наименования. В данном контексте эти два слова синонимичны. Но у каждого есть свой аспект. В названии «Российская Федерация» находит выражение одно из основных свойств нашего государства — федеративность его устройства. Слово «Россия» применено в тексте Конституции четыре раза — дважды в преамбуле и дважды в комментируемой статье. В преамбуле оно употребляется как синоним слов «Отечество», «Родина», а не слов «государство» или «страна». Таким

образом, однозначность понимания слова «Россия», как и любого другого, зависит именно от контекста. Толкование же термина «Российская Федерация» не зависит от контекста в силу присущей этому наименованию однозначности.

Статья 2

Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства.

Признание прав и свобод человека высшей ценностью непосредственно вытекает из зафиксированного в статье 1 Конституции положения о Российской Федерации как о демократическом правовом государстве. Провозглашение приоритета человека, его прав и свобод по отношению к остальным социальным ценностям, ориентация на эти права и свободы в государственной деятельности — один из важнейших принципов такого государства. Права и свободы во многом определяют место человека в обществе, его взаимосвязи с государством. Конечная цель деятельности последнего состоит в обеспечении интересов человека. В качестве высшей ценности права и свободы человека призваны служить барьером на пути всевластия государства, его органов и должностных лиц, препятствовать поглощению государством общества, как это происходит в условиях тоталитарных режимов.

Следует обратить внимание на проводимое в Конституции разграничение на права и свободы человека и права и свободы гражданина. Такой подход не традиционен для нашего конституционного законодательства, которое прежде исходило из представления о гражданине как о лице, получающем свои права в качестве «дара» государства и всецело подчиненном ему. Проводя различия между человеком и гражданином, Конституция восстанавливает те общечеловеческие ценности, которые впервые в истории человечества были закреплены в законодательных актах — в Декларации независимости (1776 г., США), в Билле о правах (1789 г., США), в Декларации прав человека и гражданина (1789 г., Франция).

В чем смысл этого разграничения? Оно непосредственно проистекает из различия гражданского общества и государства и позволяет уйти от одностороннего рассмотрения человека лишь в аспекте его взаимосвязи с государством, от сужения сферы его самоопределения. Тем самым человеку как таковому отводится автономное поле деятельности, где движущей силой выступают его индивидуальные интересы. Реализация их происходит в гражданском обществе и опирается на естественные права человека, принадлежащие ему от рождения. Государство, воздерживаясь от вмешательства в отношения, складывающиеся в гражданском обществе, призвано ограждать их не только от своего, а вообще от чьего бы то ни было незаконного вмешательства. Права и свободы гражданина реализуются в сфере отношений индивида с государством, в которой он рассчитывает не только на защиту своих прав и свобод, но и на активное содействие государства в их осуществлении. Статус гражданина вытекает из его особой правовой связи с государством— института гражданства (см. комментарий к статье 6).

Все статьи главы 2 «Права и свободы человека и гражданина» последовательно проводят различие прав и свобод по указанному принципу. Это находит выражение уже в самих формулировках статей. Там, где речь идет о правах человека, Конституция использует формулировки: «каждый имеет право», «каждый может», «каждому гарантируется» и т. д. Употреблением таких формулировок подчеркивается признание данных прав и свобод за любым человеком, находящимся на территории России, независимо от того, является ли он ее гражданином, иностранцем или лицом без гражданства. Наряду с этим в статьях 31, 32, 33, 36 и некоторых других сформулированы права и свободы, принадлежащие только гражданам России. В Конституции названы и обязанности, которые несут лишь граждане,— защита Отечества (статья 59); возможность самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности с 18 лет (статья 60). Только на граждан распространяется запрет на высылку за пределы России или на выдачу другому государству (статья 61); лишь гражданин Российской Федерации может иметь гражданство иностранного государства— двойное гражданство (статья 62).

В тексте статьи 2 и в ряде других статей Конституции речь идет о правах и свободах, и может возникнуть вопрос о соотношении этих понятий. По своей юридической природе и системе гарантий права и свободы, в сущности, идентичны. Вместе с тем анализ Конституции показывает, что термин «свобода» подчеркивает более широкие возможности индивидуального выбора, не указывая конкретного результата: «каждому гарантируется свобода совести, свобода вероисповедания» (статья 28); «каждому гарантируется свобода мысли и слова» (статья 29); «каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию» (статья 37). Термин «право» определяет более конкретные действия, например, право гражданина избирать и быть избранным. Резкое разграничение между правами и свободами провести трудно, да и не всегда нужно. Зачастую всю сферу политических прав (с четко определенными правомочиями) именуют свободами. В некоторых статьях Международных пактов о правах человека говорится даже о «праве на свободу».

Утверждение прав и свобод человека в качестве высшей ценности невозможно без обязанности государства не только признавать, но и неукоснительно соблюдать, а также защищать эти права и свободы.

Соблюдение прав и свобод человека и гражданина означает в то же время следование принципам права, признание его верховенства. Тем самым предъявляются особые требования к нормативно-юридическим актам, касающимся прав и свобод человека и гражданина. Они должны исходить из незыблемости и неотъемлемости этих прав и свобод. Нормативно-юридические акты, нарушающие данный принцип, не могут быть признаны правом.

Государство обязано создавать систему защиты прав и свобод, в которую были бы включены судебные и административные органы, парламентские и президентские структуры, а также устанавливать четкие юридические процедуры такой защиты. Конституция предусматривает широкий набор юридических гарантий прав человека и гражданина (см. комментарий к статьям 33, 45—54).

Статья 3

1. Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ.
2. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.
3. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы.
4. Никто не может присваивать власть в Российской Федерации. Захват власти или присвоение властных полномочий преследуются по федеральному закону.

1. Комментируемая статья закрепляет один из самых главных, решающих устоев конституционного строя — принцип народовластия. Конституции демократических стран мира не обходились и не обходятся без формулы: «вся власть принадлежит народу» или «вся власть исходит от народа».

В настоящей норме прежде всего раскрывается само понятие «народовластие». Во-первых, оно дается в органической связи с понятием «суверенитет народа», во-вторых, только с народом связано употребление термина «источник власти».

Общим понятием «суверенитет» (от нем. *ZoiuegаhNаЧ*, от франц. *зоиуегаше l'ё*) — дословно «верховная власть» — подчеркиваются два свойства власти — единство и верховенство. В науке этим термином принято охватывать три вида суверенитета: народный, национальный и государственный. С учетом того, что Конституция Российской Федерации признает человека, его права и свободы высшей ценностью (статья 2), философы, политологи и социологи стали говорить о суверенитете личности. В органическом сочетании характерных особенностей каждого из видов суверенитета центральное место принадлежит суверенитету народа. Именно он — многонациональный народ — является источником всей государственной власти. Это ключевое положение надо понимать таким образом, что все полномочия на осуществление государственной власти (законодательство, исполнительно-распорядительная деятельность, правосудие) институты и должностные лица государства приобретают в той или иной

форме в результате свободно выражаемой воли народа. Только она делает власть государства легитимной, правомерной. В масштабе Российской Федерации государственная власть есть наиболее общая форма выражения суверенитета народа, его верховной воли. Государственная власть имеется и у каждого субъекта Федерации. Согласно конституциям входящих в нее республик, вся власть в каждой из них принадлежит народу данной республики. Конституция Российской Федерации предусматривает, что субъекты Федерации вне пределов ее предметов ведения и полномочий (компетенции) «обладают всей полнотой государственной власти». Эта государственная власть есть выражение общей воли народа республики в составе Федерации, населения края, области, автономии и т. д. (см. комментарий к статье 73). В системе местного самоуправления власть (негосударственная) принадлежит населению соответствующего города, села, поселка, а это часть народа (см. комментарий к статье 131). Органы местного самоуправления обязаны соблюдать Конституцию и законы, т. е. акты, выражающие государственную волю народа (см. комментарий к статье 15).

2. При анализе механизма народовластия различают две главные формы демократии: прямую (непосредственную) и осуществляемую через органы, прежде всего через представительные учреждения и другие выборные органы. Говорить о приоритете какой-либо формы демократии некорректно. В связи с этим следует обратить внимание на то, что Конституция объ-явила^ референдум и выборы не вообще высшим выражением власти народа, а высшим непосредственным ее выражением, т. е. высшим лишь среди форм непосредственной демократии.

Что касается опосредованного осуществления народом своей власти (через органы государства и органы местного самоуправления), то здесь нужно прежде всего обратить внимание на следующее. В ранее действовавшей Конституции говорилось о том, что народ осуществляет государственную власть «через Советы народных депутатов, составляющие политическую основу Российской Федерации...» (статья 2 Конституции 1978 г.). В действующей Конституции применена другая формула: «через органы государственной власти». Таким образом, представительные органы государственной власти уже не подняты над

всеми остальными государственными органами; они утратили статус «политической основы государства». Все это отражено закреплением в действующей Конституции принципа разделения властей в качестве одной из основ конституционного строя вместо закреплявшегося ранее принципа верховенства и полновластия Советов (см. комментарий к статье 10).

3. В части третьей комментируемой статьи названы формы непосредственного осуществления народом принадлежащей ему власти, имеющие наибольшую социальную значимость: референдум и выборы.

Референдум есть голосование по тому или иному вопросу; решения, принятые на референдуме, сами по себе обладают юридической силой и в каком-либо утверждении не нуждаются. Согласно Конституции, референдум назначается Президентом Российской Федерации в порядке, установленном федеральным конституционным законом (см. комментарий к статье 84).

Выборы — наиболее часто и широко применяемая форма непосредственной демократии. Ими охватывается сложный процесс, именуемый избирательной кампанией, которая начинается с назначения даты выборов и завершается определением итогов голосования. Выборы — один из важнейших способов формирования государственных органов, замещения должностей.

Свободными считаются выборы, которые проводятся без какого-либо принуждения относительно как явки на выборы, так и голосования («за» или «против»). Наибольшую свободу выбора дает наличие нескольких баллотирующихся кандидатур.

Согласно Конституции Российской Федерации, порядок выборов Президента и депутатов Государственной Думы устанавливается федеральным законом (см. комментарий к части четвертой статьи 81 и части второй статьи 96).

4. Нормы, подобной той, которая содержится в части четвертой комментируемой статьи, ни в одной советской конституции не было. Смысл данной нормы заключается в признании правомерным только такого обладания публичными властными полномочиями, которое имеет место на основании Конституции и законов и в строгом соответствии с установленной законом процедурой. Всякое иное обретение и отправление таких полномочий незаконно и влечет за собой ответственность по федеральному закону.

Статья 4

1. Суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию.
2. Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации.
3. Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории.

1. Настоящая статья входит в главу 1 «Основы конституционного строя» и уже поэтому является одной из отправных. Она содержит два фундаментальных понятия — «суверенитет» и «территория», которые системно связаны как с предыдущими (см. часть первую статьи 1, часть первую статьи 3), так и со многими последующими статьями Конституции, конкретизирующими ее (см. статью 5, часть вторую статьи 6, статьи 15, 65, 71, 74, 76, часть вторую статьи 77, статью 78 и др.). Иными словами, положения статьи 4 (вместе с некоторыми другими статьями главы 1) лежат в основе регулирования прав и свобод человека и гражданина (единство и равенство правового статуса личности на всей территории России), федерального устройства России (единство и целостность Федерации), распространения полномочий федеральных органов на всю ее территорию, включенности местного самоуправления в единое государство (хотя и на особых административно-автономных началах).

Суть части первой статьи 4 состоит в провозглашении суверенитета, т. е. верховенства и единства государственной власти Российской Федерации, и распространении его на всю территорию России. Этот суверенитет предполагает верховенство и единство власти Федерации и обязательность актов ее органов для всех граждан и вообще всех физических лиц на территории Российской Федерации (с изъятиями для лиц, обладающих дипломатическим иммунитетом). Еще более важно верховенство федеральной власти по отношению к власти субъектов Федерации, будь то республика, край, область, автономия или город федерального значения. Присущее суверенитету свойство единства государства и независимости его власти от любой другой власти как внутри страны, так и вне ее — в условиях федеративного правового

государства, каковым провозглашена Россия (часть первая статьи 1 Конституции), — понимается с известными ограничениями. Эти ограничения вызваны связанностью федеральных органов власти положениями главы 3 «Федеративное устройство» и Федеративного договора (трех его составляющих), оговаривающих полномочия субъектов Российской Федерации. Притом положения Федеративного договора действуют, поскольку не противоречат пункту 1 раздела второго «Заключительные и переходные положения» Конституции Российской Федерации.

Отсюда следует, что суверенные права Федерации распространяются на всю территорию России: это права сбора федеральных налогов, призыва военнообязанных граждан на военную службу, денежной эмиссии и т. п. Подчеркнем, что суверенные права Федерации сочетаются с законными правами ее субъектов в зависимости от разграничения предметов ведения и полномочий, согласно Конституции и Федеративному договору. Так, если эмиссия денег относится к исключительному ведению Федерации, то установление и сбор налогов — к совместному ведению Федерации и ее субъектов. Существует и исключительная компетенция субъектов Федерации. Более того, согласно статье 73 Конституции, за пределами федеральных полномочий субъекты обладают всей полнотой государственной власти.

Для понимания верховенства и единства как сущностных свойств суверенитета Российской Федерации принципиальное значение имеют положения статьи 67 Конституции (относительно состава территории России и прежде всего включенности в нее территорий всех субъектов Федерации), а также пункта «б» статьи 71, которые относят к ведению Федерации федеративное ее устройство и территорию.

2. Правовым (юридическим) выражением суверенитета Российской Федерации является верховенство ее Конституции и федеральных законов на всей территории России (часть вторая статьи 4). Это верховенство особенно актуально в контексте провозглашения России не только федеративным, но и правовым государством (см. комментарий к части первой статьи 1). Это предполагает, следовательно, юридически строгое разграничение предметов ведения и полномочий Федерации, с одной стороны, и ее субъектов — с другой,

и столь же жесткую систему их согласования, а также наличие коллизионного законодательства, процедур преодоления юридических коллизий и органов, решающих дела о таких коллизиях.

В этом смысле наряду со статьей 4 особое значение имеет часть третья статьи 5 (государственная целостность, единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов). Далее, единство системы исполнительной власти в Российской Федерации (в пределах ее ведения и полномочий по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов), согласно части второй статьи 77, как и вообще осуществление полномочий федеральной власти на всей территории России, основывается на федеральном законодательстве, к которому, кроме Конституции относятся федеральные конституционные законы и федеральные законы. Притом и те, и другие, принятые по предметам ведения Российской Федерации, имеют прямое действие на всей ее территории (см. комментарий к части первой статьи 76). Это означает обязательность их соблюдения всеми гражданами, исполнения и применения всеми госорганами, включая суды, всеми должностными лицами, органами местного самоуправления, негосударственными организациями и объединениями. В случае расхождения закона субъекта Федерации с федеральным законом действует последний.

В настоящее время еще весьма значительна несогласованность федерального законодательства и законодательства (нормативных правовых актов) субъектов Федерации. Отсюда (а также по другим причинам) недостаточная определенность юридического статуса субъектов гражданского оборота, слабая защищенность прав и свобод граждан и иных физических лиц.

3. Комментируемая статья имеет и внешнеполитический (международный, межгосударственный, геополитический) смысл. Обеспечение целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации есть прямое воплощение ее суверенитета (суверенности) и вовне, что вытекает из Устава ООН (статьи 1 и 2), а также то многочисленных международных договоров. Обеспечение целостности и неприкосновенности территории России, как и всякого другого суверенного государства, полностью соответствует

общепризнанным принципам и нормам международного права. Положения части первой статьи 67 и пункта «б» статьи 71 подкрепляют и конкретизируют часть третью статьи 4, гарантируя единство, целостность и неприкосновенность территории Российской Федерации, а также допуская изменение состава ее субъектов не иначе как конституционным путем. Речь идет о юридических гарантиях целостности России.

Особую остроту в международно-правовом аспекте и во внутривнутриполитической жизни России имеет вопрос о территориальных претензиях к ней со стороны некоторых сопредельных государств. Вопрос этот может решаться исключительно политическими средствами.

Статья 5

1. Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов — равноправных субъектов Российской Федерации.

2. Республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство. Край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеет свой устав и законодательство.

3. Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации.

4. Во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны.

1. Данная статья прежде всего определяет специфику российского федерализма. Эта специфика заключается, в частности, в наличии нескольких видов субъектов Федерации. К ним относятся республика, край, область, город федерального значения, автономия двух видов: автономная область и автономный округ.

Такое многообразие субъектов Российской Федерации имеет исторические корни. Россия была и остается многонациональным государством. Большое число наций и народностей бывшей Российской империи проживало на той части ее территории, которая сейчас является территорией Российской Федерации, причем они находились на разных уровнях экономического, политического и культурного развития, имели разную численность и разный правовой статус.

Термин «субъекты Российской Федерации» появился в нашем конституционном праве сравнительно недавно. Сначала он был применен в некоторых актах текущего законодательства, принятых в 1991 году, затем— в одном из дополнительных Протоколов к Федеративному договору. Ныне действующая Конституция ввела этот термин как охватывающий республики, области, края, города федерального значения, автономную область и автономные округа. Это не просто результат логической операции охвата одним термином родственных явлений, а прежде всего отражение в официальной терминологии принципа равноправия всех упомянутых выше первичных составных частей Российского государства.

Хотя термин «субъекты Федерации» в законодательстве России долгое время отсутствовал, но субъектами РСФСР считались лишь автономные республики.

Положение части первой статьи 5 провозглашает принцип равноправия субъектов Федерации, а часть четвертая — их равноправие в сфере взаимоотношений с федеральными органами государственной власти. Равноправие в первом аспекте следует понимать прежде всего как обладание всеми ими одинаковым конституционно-правовым статусом субъекта Федерации, а также идентичность компетенции. Равноправие, далее, выражается и в праве всех субъектов Федерации иметь свои законы и другие акты законодательства. Ранее таким правом обладали лишь республики.

2. Но другие, кроме установленных Конституцией компетенции и взаимоотношений с федеральными органами государственной власти, элементы правового положения субъектов Федерации не вполне одинаковы. Об этом свидетельствует уже сам факт их деления на виды (см. комментарий к статье 66). Как следует из части второй комментируемой (5) статьи, лишь один вид субъектов Федерации —

республика — является государством, а остальные государственные-подобными образованиями (области, края и города федерального значения перестали быть административно-территориальными единицами и превратились в субъектов Федерации). Республика (государство) имеет свою конституцию, а край, область, город федерального значения—свой устав (учредительный нормативный акт, в некоторой мере схожий с Конституцией). Республики имеют свое гражданство, а другие субъекты Федерации — нет.

При толковании данной части статьи 5 необходимо иметь в виду, что, согласно части третьей статьи 11, разграничение компетенции (предметов ведения и полномочий) между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов осуществляется не только Конституцией, но и договорами. А некоторые из этих договоров носят индивидуальный характер, т. е. заключаются между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти какого-либо отдельного субъекта Федерации. Субъекту Федерации могут быть делегированы права по осуществлению части федеральной компетенции. Причем таких прав у других субъектов Федерации может и не быть.

3. Федеративное устройство России, как указано в части третьей статьи 5, основано на ее государственной целостности и единстве системы государственной власти. Это означает, что Россия—не сумма составных частей, а единое, целостное государство. Однако не унитарное, а федеративное, т. е. состоящее из республик и других субъектов Федерации. Российская Федерация исторически сформировалась в результате консолидации внутри России не только русского народа, но и нерусских наций и народностей (на базе автономии) и недавнего превращения первичных административно-территориальных единиц России, населенных преимущественно русскими (областей, краев, двух наиболее крупных городов), в субъекты Федерации. Именно таким путем в России обеспечиваются самоопределение и равноправие составляющих ее народов. Но субъекты Российской Федерации не заключали Союзного договора.

Россия как государство обладает единой государственной властью, источником которой является ее многонациональный народ (см. комментарий

к статьям 1 и 3). Это не отрицает наличия своей государственной власти и у республик (государств) в составе Российской Федерации, что прямо закреплено в их конституциях. Источником такой власти является народ, т. е. совокупность всех граждан, всего населения данной республики. Остальные субъекты Федерации, как сказано в статье 73, тоже обладают всей полнотой государственной власти вне пределов ведения Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов (см. комментарий к статье 73). В то же время Российской Федерации, как отмечено в части третьей статьи 5 Конституции, присуще единство системы государственной власти при разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации.

Единство системы государственной власти выражается уже в том, что власть Федерации распространяется на всю ее территорию, а на ее части — территории каждого из ее субъектов — распространяется, кроме того, и их (т. е. региональная) власть, причем каждая из двух этих властей небеспредельна, а ограничена компетенцией соответственно Федерации и каждого из ее субъектов (Конституционный Суд Российской Федерации призван обеспечивать соблюдение этого требования — см. комментарий к статье 125).

Представительный орган государственной власти Федерации — Федеральное Собрание — имеет структуру, обеспечивающую его тесную связь с органами власти субъектов Федерации: одна из палат Федерального Собрания — Совет Федерации — состоит из представителей органов законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации (см. комментарий к статье 95). Конституция и федеральные законы (а они должны издаваться в пределах компетенции Федерации) выражают федеральную государственную власть и обязательны на всей территории Федерации. Законы и другие нормативные правовые акты субъектов Федерации, изданные ими по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов, принимаются в соответствии с федеральными законами (см. комментарий к статье 76). И это понятно — иначе нарушилось бы единство и системы государственной власти, и правовой системы, действующей в России.

Еще более тесной является связь федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации. Они, как сказано в Конституции, «образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации» (см. комментарий к статье 77). По соглашениям между органами исполнительной власти Федерации и органами исполнительной власти ее субъектов возможна передача «вверх» и «вниз» права осуществлять часть полномочий органов другого уровня (см. комментарий к статье 78), что тоже отражает единство системы государственной власти в Российской Федерации.

4. Положение, сформулированное в части четвертой комментируемой статьи, появилось в проекте Конституции, когда еще не был окончательно решен вопрос о равноправии субъектов Федерации по содержанию компетенции. Федеративный договор, как известно, не выравнивал компетенцию субъектов Федерации — республик, краев и областей, двух видов автономий. После того, как было принято положение части первой данной статьи, часть четвертая приобрела организационно-процедурный характер и дополняет часть первую, которая содержит норму материального конституционного права. В соответствии с частью четвертой автономные округа, находящиеся в составе краев и областей, имеют право непосредственно вступать в отношения с федеральными органами.

Статья 6

1. Гражданство Российской Федерации приобретается и прекращается в соответствии с федеральным законом, является единым и равным независимо от оснований приобретения.

2. Каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации.

3. Гражданин Российской Федерации не может быть лишен своего гражданства или права изменить его.

1. Гражданство — первый и основополагающий элемент правового статуса личности. Объем прав, свобод и обязанностей того или иного лица находится

в прямой зависимости от гражданства. В полном объеме они присущи лишь гражданам соответствующего государства. Поэтому вполне закономерно, что важнейшие нормы о российском гражданстве включены в главу 1 Конституции, посвященную основам конституционного строя России.

Из статьи 6 Конституции следует, что законодательство о федеральном гражданстве относится к ведению России, и это тоже вполне закономерно. В соответствии с Конституцией основной нормативный акт, который призван регулировать вопросы гражданства, должен иметь ранг федерального закона. В настоящее время действует Закон Российской Федерации от 28 ноября 1999 г. «О гражданстве» (с последующими изменениями и дополнениями).

В соответствии с этим Законом гражданство представляет собой устойчивую правовую связь человека с государством, выражающуюся в совокупности их взаимных прав, обязанностей и ответственности, основанной на признании и уважении достоинства, основных прав и свобод человека. На территории России проживают лица, различных категорий. Прежде всего это граждане Российской Федерации. К ним относятся лица, приобретшие гражданство России в соответствии с упомянутым Законом. Следующая категория — иностранные граждане, т. е. лица, обладающие гражданством иностранного государства и не имеющие гражданства России. Третья категория—лица без гражданства, т. е. лица, не принадлежащие к гражданству Российской Федерации и не имеющие доказательств своей принадлежности к гражданству другого государства.

Закон 1999 года установил следующие основания приобретения гражданства Российской Федерации:

1) признание гражданства Российской Федерации. Гражданами России признаются все граждане бывшего СССР, постоянно проживавшие на ее территории на день вступления в силу Закона о гражданстве (он вступил в силу со дня опубликования), если в течение одного года после этого дня они не заявили о своем нежелании состоять в гражданстве Российской Федерации. Установлено, что лица, родившиеся 30 декабря 1922 г. и позднее и утратившие гражданство бывшего СССР, считаются состоявшими в гражданстве Российской Федерации по рождению при условии, что родились на ее территории или хотя бы один из родителей

на момент рождения ребенка был гражданином СССР и постоянно проживал на территории России. Под территорией Российской Федерации здесь понимается ее территория по состоянию на дату рождения человека;

2) по рождению. Ребенок является гражданином Российской Федерации, если оба родителя на момент его рождения состояли в гражданстве России. Место рождения ребенка значения не имеет. В случае, когда один из родителей ребенка на момент его рождения состоял в гражданстве России, а другой являлся лицом без гражданства, ребенок тоже считается гражданином Российской Федерации независимо от места рождения. Если один из родителей на момент рождения ребенка состоит в гражданстве России, а другой имеет иное гражданство, вопрос о гражданстве ребенка (независимо от места его рождения) определяется письменным соглашением родителей. При отсутствии такого соглашения ребенок становится гражданином Российской Федерации, если он родился на ее территории либо если иначе он стал бы лицом без гражданства. Находящийся на территории России ребенок, оба родителя которого неизвестны, становится ее гражданином. При обнаружении хотя бы одного из родителей, опекуна или попечителя гражданство такого ребенка может измениться в соответствии с Законом о гражданстве и иными актами. Ребенок, родившийся на территории России у родителей, являющихся гражданами других государств, признается гражданином Российской Федерации, если эти государства не предоставляют ему своего гражданства;

3) в порядке регистрации. Эта форма приобретения российского гражданства распространяется на лиц, у которых супруг или родственник по прямой восходящей линии является гражданином Российской Федерации; на лиц, у которых на момент рождения хотя бы один из родителей был гражданином России, но которые приобрели иное гражданство по рождению в течение пяти лет по достижении 18-летнего возраста; на детей бывших граждан Российской Федерации, родившихся после прекращения у родителей этого гражданства в течение пяти лет по достижении 18-летнего возраста; на граждан бывшего СССР, проживающих на территории государств, входивших в состав бывшего СССР, а также прибывших для проживания на

территорию Российской Федерации после 6 февраля 1992 г., если они в течение трех лет со дня вступления в силу Закона о гражданстве Российской Федерации заявят о своем желании приобрести это гражданство; на лиц без гражданства, которые на день вступления в силу Закона о гражданстве Российской Федерации постоянно проживают на ее территории или на территории других республик, непосредственно входивших в состав бывшего СССР по состоянию на 1 сентября 1991 г., при условии, если в течение одного года после вступления в силу упомянутого Закона заявят о своем желании приобрести гражданство Российской Федерации; на иностранных граждан, лиц без гражданства независимо от их места жительства, если они сами или хотя бы один из их родственников по прямой восходящей линии состояли в российском гражданстве (подданстве) по рождению и при условии, что они в течение одного года после вступления в силу Закона о гражданстве Российской Федерации заявят о своем желании приобрести гражданство Российской Федерации. Заметим, что приобретение гражданства в порядке его регистрации значительно упрощено по сравнению с иными формами;

4) в результате приема в гражданство Российской Федерации. Дееспособное лицо, достигшее 18-летнего возраста и не состоящее в гражданстве России, имеет право ходатайствовать о приеме в гражданство. При этом Закон о гражданстве закрепляет принцип равноправия для всех лиц, осуществляющих данные действия. Ходатайствовать о приеме в гражданство России они могут независимо от происхождения, социального положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, политических и иных убеждений. В качестве обычного условия приема в гражданство Российской Федерации установлено постоянное проживание на ее территории. Для иностранцев и лиц без гражданства оно определено пятью годами или тремя годами непрерывного непосредственно перед обращением с ходатайством проживания в России (срок проживания считается непрерывным, если лицо выезжало за пределы России для учебы или лечения не более чем на три месяца); для беженцев, признанных таковыми законом Российской Федерации или ее договором, указанные сроки сокращаются вдвое. В соответствии со

статьей 1 Закона Российской Федерации от 19 февраля 1991 г. «О беженцах» беженцем считается прибывшее или желающее прибыть на территорию России лицо, не имеющее ее гражданства, которое было вынуждено или имеет намерение покинуть место своего постоянного жительства на территории другого государства вследствие совершенного в отношении него насилия или преследования в иных формах либо реальной опасности подвергнуться насилию или иному преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений. Определены также обстоятельства, облегчающие прием в гражданство России. Это означает право на сокращение вплоть до снятия указанных выше требований при приеме в гражданство. К таким обстоятельствам относятся: состояние в гражданстве бывшего СССР в прошлом; усыновление ребенка, являющегося гражданином Российской Федерации; наличие высоких достижений в области науки, техники, культуры, а также обладание профессией или квалификацией, представляющими интерес для России; наличие заслуг перед народами, объединенными в Российской Федерации, в возрождении России, в осуществлении общечеловеческих идеалов и ценностей; получение убежища на территории Российской Федерации; состояние в прошлом лица или хотя бы одного из его родственников по прямой восходящей линии в российском гражданстве (подданстве) по рождению. Возможно и отклонение ходатайства о приеме в гражданство по трем основаниям: если лицо, во-первых, выступает за насильственное изменение конституционного строя России; во-вторых, состоит в партиях и других организациях, деятельность которых несовместима с конституционными принципами России; в-третьих, осуждено и отбывает наказание в виде лишения свободы за действия, преследуемые по законам Российской Федерации;

5) в результате восстановления в гражданстве Российской Федерации. Восстановление в гражданстве осуществляется в порядке регистрации. Оно распространяется на лиц, у которых такое гражданство прекратилось в связи с усыновлением, установлением опеки или попечительства; на лиц, у которых гражданство России прекратилось в связи с изменением граждан-

ства родителей в течение пяти лет по достижении 18-летнего возраста. Бывшие граждане РСФСР, лишённые гражданства или утратившие его без их свободного волеизъявления, считаются восстановленными в гражданстве Российской Федерации;

б) в результате выбора гражданства при изменении границы Российской Федерации. Приобретение гражданства может иметь место при изменении границы России. Порядок такого изменения определяется федеральным законодательством. Установлен принцип, в соответствии с которым лицо, проживающее на территории, изменившей государственную принадлежность, имеет право на выбор гражданства (оптацию). Из этого следует, что в случае, когда новая территория входит в состав России, лица, проживающие на ней, могут стать ее гражданами. Порядок и сроки выбора гражданства в таких случаях определяются международным договором Российской Федерации;

7) по иным основаниям, предусмотренным Законом о гражданстве Российской Федерации. Например, в соответствии с пунктом 1 статьи 25 данного акта при приобретении российского гражданства обоими родителями их дети, не достигшие 14 лет, также становятся гражданами Российской Федерации.

Закон Российской Федерации «О гражданстве» определяет и основания прекращения российского гражданства:

1) в результате выхода из гражданства Российской Федерации. Такая форма прекращения гражданства может осуществляться двумя путями. Во-первых, по ходатайству гражданина. Закон предусматривает возможность отклонения такого ходатайства в случае проживания гражданина или его намерения поселиться в стране, не связанной с Россией договорными обязательствами о правовой помощи, но имеющего либо имущественные обязательства перед физическими или юридическими лицами Российской Федерации, либо неисполненные обязанности перед государством, вытекающие из оснований, определенных законом России. Во-вторых, в порядке регистрации. Такая форма может иметь место, если у лица, заявившего о намерении выйти из гражданства Российской Федерации, хотя бы один из родителей, супруг или ребенок имеет иное гражданство либо если лицо выехало на постоянное жительство в другое

государство в установленном законом порядке (порядок выезда лиц на постоянное жительство в другое государство в основном определен Законом СССР о порядке выезда из СССР и въезда в СССР 1991 года и иными правовыми актами). При этом должны отсутствовать препятствия, отмеченные выше и связанные с ограничениями выхода из гражданства по ходатайству. Закон определяет и случаи, не допускающие выхода из гражданства России ни по ходатайству, ни в порядке регистрации. Выход невозможен после получения повестки о призыве на срочную военную службу и до ее окончания, а также в случае, когда гражданин, ходатайствующий о выходе из гражданства России, привлечен в качестве обвиняемого по уголовному делу либо в отношении него имеется вступивший в законную силу и подлежащий исполнению обвинительный приговор суда. Одной из важнейших гарантий прав человека служит здесь установленное Законом о гражданстве правило о том, что полномочные органы должны мотивировать отклонение ходатайства о выходе из гражданства Российской Федерации;

2) в результате отмены решения о приеме в гражданство Российской Федерации. Такая форма применяется в отношении лиц, приобретших гражданство на основании заведомо ложных сведений и фальшивых документов. Сам факт представления таких сведений по документам устанавливается в судебном порядке. При этом отмена решения о приеме в гражданство России не освобождает данное лицо от ответственности. Отмена решения о приеме в гражданство Российской Федерации не распространяется на супруга и детей лица, приобретших такое гражданство вместе с ним, в том случае, если не будет доказана их осведомленность о том, что гражданство было приобретено незаконным путем. Установлен срок, в течение которого возможна отмена решения о приеме в гражданство,— пять лет после приема;

3) в результате выбора гражданства (оптации) при изменении государственной принадлежности территории. При изменении границ лицо, проживающее на территории, выходящей из состава России, может прекратить российское гражданство;

4) по другим основаниям, предусмотренным международными договорами Российской Федерации.

Имеются в виду иные, чем предусмотренные в Законе, основания прекращения гражданства России;

5) по иным основаниям, предусмотренным Законом о гражданстве Российской Федерации. К таким основаниям относится случай, когда оба родителя прекращают гражданство России. В такой ситуации дети в возрасте до 14 лет следуют гражданству родителей, т.е. тоже прекращают гражданство России.

В части первой статьи 6 Конституции закреплён принцип единого гражданства. Это связано прежде всего с тем, что законодательство республик, входящих в состав Российской Федерации, устанавливает гражданство данных субъектов Федерации. Единство гражданства означает следующее: граждане России, постоянно проживающие на территории республики, являются одновременно и гражданами этой республики. В соответствии с Законом о гражданстве Российской Федерации прекращение гражданства России влечёт за собой и прекращение гражданства республики в её составе.

Конституцией провозглашается принцип равного гражданства независимо от оснований его приобретения. В законодательстве ряда зарубежных государств наблюдается иная картина: там введены определённые ограничения в приобретении гражданства в зависимости от оснований приобретения. Россия идёт по более демократическому пути. Она не ставит различий в правах граждан в зависимости от того, как и когда они приобрели своё гражданство.

Проживание гражданина России за её пределами не изменяет его гражданства. Заключение или расторжение брака гражданином России с лицом, не принадлежащим к гражданству Российской Федерации, тоже не влечёт за собой изменение гражданства. Изменение гражданства одним из супругов не влечёт за собой изменения гражданства другого супруга. Расторжение брака не влечёт изменения гражданства родившихся в этом браке или усыновлённых детей.

По сравнению с ранее действовавшим законодательством Закон о гражданстве Российской Федерации от 28 ноября 1991 г. всесторонне урегулировал вопросы обжалования решений, связанных с гражданством России. Это одна из важнейших гарантий правового статуса гражданина. Решения полномочного на то органа об отказе в регистрации приобретения или

прекращения гражданства обжалуются в суд в месячный срок. Несколько иной порядок установлен для обжалования действий должностных лиц по вопросам гражданства Российской Федерации. Отказ в приеме заявлений и ходатайств по вопросам гражданства, нарушение сроков их рассмотрения, другие действия должностных лиц полномочных органов, связанные с нарушением порядка рассмотрения дел о гражданстве и порядка исполнения решений по вопросам гражданства Российской Федерации, могут быть обжалованы в установленном порядке вышестоящему (в порядке подчиненности) должностному лицу либо в суд. Лица, постоянно проживающие за пределами России, обжалуют неправомерные действия должностных лиц дипломатических представительств или консульских учреждений России в Московский городской суд.

2. В части второй статьи 6 закреплен важнейший принцип правового положения гражданина России, который имеет ключевое значение для правильного понимания всей системы его основных прав, свобод и обязанностей, их соотношения. Именно гражданин Российской Федерации, а не какое-либо иное лицо, обладает на территории России всей полнотой прав и свобод, предусмотренных Конституцией. Наряду с этим необходимым, естественным элементом, который обеспечивает прогрессивное, демократическое развитие общества, является выполнение гражданином его обязанностей. В комментируемой статье особо подчеркивается, что каждый гражданин Российской Федерации несет равные обязанности, предусмотренные ее Конституцией.

3. В части третьей статьи 6 впервые в отечественной практике закреплен запрет лишать гражданина России его гражданства. Никакой государственный орган, никакое должностное лицо не могут сделать этого при каких условиях. Право человека на гражданство, как отмечалось выше, является наиважнейшим основополагающим. В связи с этим лишение гражданства антигуманно. Следует отметить, что в прошлые годы в нашей стране существовал институт лишения гражданства. В соответствии с Законом о гражданстве СССР 1978 года оно применялось в исключительных случаях по решению резидиума Верховного Совета СССР. Лишение гражданства допускалось по отношению к лицам, совершившим дей-

ствия, порочившие звание советских граждан. Лишение гражданства носило персональный характер и не влекло изменения гражданства ни супруга данного лица, ни его детей. Лица, лишённые гражданства СССР, могли быть высланы за пределы страны. На практике право лишения гражданства СССР использовалось главным образом в отношении лиц, не угодных, не удобных режиму (диссиденты).

В части третьей статьи 6 закреплёно также право гражданина Российской Федерации изменить свое гражданство, т. е. прекратить гражданство России, стать гражданином другого государства либо лицом без гражданства. Реализация этого права регулируется текущим законодательством, прежде всего Законом о гражданстве Российской Федерации (см. комментарий к части первой статьи 6).

Статья 7

1. Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

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

1. Понятие «социальное государство» ново для российского законодательства: оно впервые употреблено у нас именно в Конституции 1993 года и подчеркивает обязанность государства проводить определенную социальную политику и нести ответственность за достойную жизнь людей, свободное развитие каждого человека.

Термин «социальное государство» лишь в середине XX века начал входить в конституционные документы, отражая новую, возросшую ныне роль государства: забота о человеке, поддержка менее социально защищенных слоев населения. О социальном государстве

сейчас говорится в конституционных документах ФРГ, Франции, Испании, Турции, ряда стран Африки и Латинской Америки. Отсутствие этого термина в конституциях других стран не мешает многим из них включать в них положения, свидетельствующие о признании социальной ориентированности политики государства.

Из части первой статьи 7 Конституции Российской Федерации следует, что социальное государство призвано заботиться о создании условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Сами термины «достойная жизнь» и «свободное развитие» нуждаются в конкретизации. Под достойной жизнью обычно понимают прежде всего материальную обеспеченность на уровне стандартов современного развитого общества, доступ к ценностям культуры, гарантированность прав личной безопасности, а под свободным развитием — физическое, умственное и нравственное совершенствование человека.

Для уяснения природы социального государства необходимо иметь в виду следующее. Его обязанность оказывать социальные услуги населению не означает замену государственным попечительством экономической свободы и активности, хозяйской и предпринимательской инициативы членов общества. Не опека над гражданами, а создание благоприятных правовых и организационных возможностей, чтобы граждане собственными усилиями достигали материального достатка для себя и своей семьи.

Принцип социального государства тесно связан с другими основами конституционного строя России, в особенности с тем, что она является демократическим правовым государством, а также с равенством прав граждан (статьи 1 и 19 Конституции). В социальном государстве демократические формы власти должны строиться с учетом ее социального предназначения. Высокоразвитая правовая система как важнейший признак правового государства должна непременно включать в себя гарантии социальных прав. Связанность всех государственных органов, общественных организаций и лиц нормами права предполагает закрепление в них социальных гарантий. Часть вторая статьи 19 Конституции Российской Федерации запрещает любые формы ограничения прав граждан по признакам их социальной принадлежности. Закреп-

ленное в статьях 8 и 35 Конституции право частной собственности, неизбежно ведущее к имущественному расслоению общества, выдвигает перед социальным государством сложную проблему предотвращения чрезмерных диспропорций в материальном положении его граждан.

Часть первая статьи 7 определяет принцип социального государства и как политический, предусматривая, что Российская Федерация — это государство, политика которого направлена на создание определенных условий существования его граждан. Пункт «е» статьи 71 Конституции относит к ведению России установление основ федеральной политики и федеральные программы в области социального развития. Пункты «е» и «ж» статьи 72 указывают, что в совместном ведении Федерации и ее субъектов находятся общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта, а также координация вопросов здравоохранения, защита семьи, материнства, отцовства и детства, социальная защита, включая социальное обеспечение. Часть вторая статьи 7 предписывает развивать системы социальных служб.

2. В части второй статьи 7 приводится перечень социальных гарантий. Этот перечень является «открытым» (т. е. может быть дополнен и расширен законом), поскольку сама статья 7 предусматривает, что кроме перечисленных устанавливаются «и иные гарантии социальной защиты». Более подробно социальные гарантии граждан определены в статьях 37—43 главы 2 Конституции «Права и свободы человека и гражданина». Эти статьи не только дают развернутую характеристику социальных прав, но и существенно дополняют перечень гарантий, содержащийся в части второй статьи 7, правами на жилище, образование и благоприятную окружающую среду и др. (см. комментарий к статьям 37—43).

Статья 8

1. В Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности.

2. В Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.

1. Часть первая статьи 8 определяет обязанности государства (всех государственных органов и должностных лиц) в экономической сфере.

Эти обязанности сводятся, с одной стороны, к определению базовых экономических принципов, на которых существует Российское государство, а с другой— к ограничению возможностей государства (как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации) определять приоритеты в принципах и методах при регулировании экономических отношений внутри страны.

Данные обязанности не «берутся» на себя государством, они возложены на него самим фактом принятия и вступления в силу Конституции Российской Федерации. В этом смысле они выступают как оценочный критерий всей деятельности в области экономики органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также их должностных лиц.

Обязанности государства по смыслу части первой статьи 8 Конституции Российской Федерации не сводятся к реализации конкретных экономических проектов или к достижению строго определенных экономических показателей. Под конституционным термином «гарантируются» подразумевается, во-первых, требование ко всем органам государственной власти Российской Федерации, органам государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностным лицам обеспечивать, чтобы принимаемые ими решения не нарушали единства экономического пространства, не создавали прямо или косвенно препятствий для перемещения внутри страны товаров, услуг и финансовых средств, не вели (как минимум) к ограничению конкуренции или самостоятельной экономической деятельности граждан и других субъектов экономических отношений; во-вторых, требование к созданию внутри страны такого законодательства и такой практики в деятельности государственных органов, которые бы позволили ограничивать или пресекать ту деятельность органов государственной власти как на федеральном, так и на уровне отдельных субъектов

Российской Федерации, а также органов местного самоуправления и самостоятельных участников экономических отношений, которая приводит к нарушениям или ограничениям указанных выше базовых экономических принципов.

Необходимо отметить, что постановка вопроса относительно ограничений государства и определения для него фактически целей регулирования отношений в сфере экономики порождает соответствующее право всех участников экономических отношений обжаловать действия государственных органов и должностных лиц, если эти действия разрушают единство экономического пространства либо приводят к ограничению конкуренции, свободы экономической деятельности, либо способствуют монополизации рынков товаров, работ и услуг.

В связи с этим следует достаточно четко представлять себе, как и какие базовые экономические принципы гарантируются рассматриваемой нормой.

Под гарантией единства экономического пространства прежде всего подразумевается обеспечение государством единства правового регулирования гражданских отношений, а также форм и методов защиты нарушенных прав на всей территории Российской Федерации, единства гражданского и гражданско-процессуального законодательства, поскольку, согласно пункту «о» статьи 71 Конституции Российской Федерации, эти отрасли отнесены к ведению Российской Федерации. Кроме того, единство экономического пространства обеспечивается единством стандартов, метрической системы, статистики и бухгалтерского учета (что обеспечивается благодаря единым источникам регулирования, согласно пункту «р» статьи 71 Конституции Российской Федерации).

Закрепление среди базовых принципов в части первой статьи 8 принципа свободного передвижения на территории Российской Федерации товаров, услуг и финансовых средств, а также единство денежного обращения (см. статью 75), по существу, тоже служат обеспечению единства экономического пространства Российской Федерации.

Под гарантией свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств подразумевается обеспечение режима с отсутствием внутренних таможенных границ, одинаковым (равным) положением предпринимателей на всей территории Российской Федерации

вне зависимости от места их регистрации или расположения. Включение этого принципа в Конституцию Российской Федерации непосредственно связано с обеспечением единства экономического пространства России. Кроме того, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств должно быть гарантировано едиными стандартами правового регулирования порядка создания и деятельности предприятий, едиными стандартами сертификации товаров и услуг, едиными правилами лицензирования тех или иных видов предпринимательской деятельности.

Понятно, когда речь идет о единых стандартах, то необходимо учитывать, что такие стандарты в силу федеративного устройства государства могут и должны быть различными, ибо многие из них определяются в зависимости от компетенции непосредственно органами государственной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления. Единство же заключается, во-первых, в общей и единой правовой базе установления таких стандартов — гражданском законодательстве, во-вторых, в признании на всей территории России и всеми органами государственной власти и местного самоуправления актов (документов), изданных (выданных) органом государственной власти Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или местного самоуправления. Такое взаимопризнание актов (документов) логически презюмируется единством государственной власти (статья 11 Конституции), хотя на практике может получать и нормативное воплощение, как, например, в статье V Федеративного договора или в статье V Договора «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан».

Под поддержкой конкуренции подразумевается обязанность государства ограничивать монополизм в сферах конкурентного предпринимательства, обеспечивать контроль и регулировать деятельность производителей-монополистов в сферах естественных и иных монополий, а также формировать такое законодательство, которое бы объективно содействовало появлению новых предпринимателей во всех сферах производства и создавало им преимущества на первоначальном этапе деятельности. В российской конститу-

ционной практике данный экономический принцип появился впервые. Впрочем, и антимонопольное законодательство создано лишь в 1990—1991 годах (законы РСФСР «О дополнительных полномочиях местных Советов народных депутатов в условиях перехода к рыночным отношениям» и «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»). Это связано с появлением негосударственных производителей и получением большой степени свободы государственными предприятиями в осуществлении своей хозяйственной деятельности. В настоящее время действует более десяти законов и указов Президента России, в той или иной мере затрагивающих вопросы конкуренции и ограничения монополий. Например, вопрос о выравнивании условий хозяйствования предприятий добывающих отраслей в какой-то мере урегулирован законами Российской Федерации от 6 декабря 1991 г. «Об акцизах» и от 21 февраля 1992 г. «О недрах» (с последующими изменениями и дополнениями).

Закрепленный в части первой статьи 8 принцип свободы экономической деятельности — это, пожалуй, самый большой результат рыночных преобразований в стране. Последний раз подобная норма была только в Своде законов Российской Империи, в котором статья 83 Устава о промышленности гласила: «Владельцы вправе на своем заведении употреблять такой капитал и такого рода способ обработки изделий, какой заблагорассудится, а равно усилить, уменьшить и вовсе уничтожить действие своего заведения, не давая в том никому отчета, обязываясь только доставлять о всех этих переменах сведения правительству». Впервые после этого в законодательстве России вместо ограничительных принципов предпринимательства провозглашен принцип свободы экономической деятельности. Его основное правовое содержание заключается в том, что любой субъект предпринимательства может оспорить, опираясь на статью 8 Конституции, решения и действия любого органа государственной власти и любого должностного лица, если такие решения и действия приводят к ограничению свободы.

При этом надо иметь в виду, что принцип свободы экономической деятельности и все иные принципы, закрепленные в части первой статьи 8, не являются абсолютными, они тоже в свою очередь ограничены

другими принципами, закрепленными в главе 1 Конституции. Примером реализации такого ограничения может служить статья 74 Конституции Российской Федерации.

2. Признание и защита равным образом различных форм собственности впервые провозглашены в Конституции России как результат проводимых в стране демократических реформ. Этот принцип находит свое развитие, например, в части третьей статьи 35, пункте «г» части первой статьи 72, части первой статьи 132 Конституции.

Федеральным законом от 1 июля 1994 г. «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс РСФСР и Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР» во исполнение рассматриваемой конституционной нормы в уголовном законодательстве введен принцип единства квалификации и санкций за преступления против собственности, чьей бы она ни была (государственной, частной и т. д.). Теперь различие в форме собственности, на которую осуществлено посягательство, не влечет различий в квалификации преступлений. Также это различие не должно влечь и различие в организации непосредственно следственной работы и оценке тяжести вины преступника. Кроме этого, требует изменений налоговое, земельное, трудовое и другое законодательство.

Особняком стоит проблема реализации государством своих задач, когда это связано с необходимостью ограничения прав собственности субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и граждан. Ее можно будет решить только, если государство как собственник будет придерживаться принципа равенства в отношениях с другими собственниками.

Статья 9

1. Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

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

1. Естественные и экономические свойства природных ресурсов определяют их роль и место в жизнедеятельности как общества в целом, так и народов, проживающих на определенной территории. Это положение базовое для правового регулирования рационального использования и охраны природных ресурсов в национальном законодательстве.

Необходимо обратить внимание на принципиально важный момент юридического характера. Земля и другие природные ресурсы квалифицируются в правовом плане нейтрально: как естественная среда обитания народов, проживающих на соответствующих территориях, но отнюдь не как объекты собственности именно этих народов.

В силу своих природных свойств земля выступает всеобщей основой для размещения объектов, необходимых для обеспечения жизнедеятельности общества (городов, промышленных, историко-культурных объектов и т. д.). Благодаря плодородному почвенному покрову земля является основным средством производства в сельском и лесном хозяйстве. Эти свойства земли получили свое отражение в правовых нормах, определяющих категории земель в соответствии с их целевым назначением. Земельное законодательство создает правовой режим использования и охраны' земель следующих категорий: земель сельскохозяйственного назначения, земель населенных пунктов, земель промышленности, транспорта, связи, радиовещания, информатики и космического обеспечения, энергетики, обороны и иного назначения; земель природоохранного, природно-заповедного фондов, земель оздоровительного, рекреационного (земель, предназначенных и используемых для организованного массового отдыха и туризма населения) и историко-культурного назначения, земель лесного и водного фондов.

Законодательство определяет также обязанности всех субъектов, использующих природные ресурсы (независимо от форм собственности), направленные на их рациональную эксплуатацию и охрану.

Проведение мероприятий по охране и рациональному использованию природных ресурсов обеспечивается системой государственного контроля, осуществляемого специально уполномоченными на то государственными органами, и применением мер уголовной,

административной и гражданской ответственности, а также возможностью лишения права пользования землей, лесами, недрами и водами.

2. Частная собственность на природные ресурсы означает, что субъектами ее могут быть граждане и юридические лица (см. разделы II и III Закона РСФСР от 24 декабря 1990 г. «О собственности в РСФСР»).

Положение части второй комментируемой статьи Конституции воспроизводит в настоящее время лишь земельное законодательство. Право частной собственности на землю регулируется Земельным кодексом и Указом Президента Российской Федерации от 27 октября 1993 г. «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России». Право собственности на землю граждан рассматривается в комментарии к статье 36. Что касается юридических лиц, имеющих в собственности земельные участки, то упомянутым Указом им предоставлено право заключать сделки — продавать, сдавать в аренду и сдавать в залог земельные участки, а также передавать участок или его часть в качестве взноса в уставные фонды (капиталы) акционерных обществ, товариществ, кооперативов, в том числе с иностранными инвестициями.

Государственная собственность на природные ресурсы подразделяется на федеральную собственность и собственность субъектов Федерации. Указ Президента Российской Федерации от 16 декабря 1993 г. «О федеральных природных ресурсах» определил ряд конкретных объектов федеральной собственности. К ним, в частности, могут относиться: земельные участки и другие природные объекты, предоставляемые для нужд обороны, безопасности страны, охраны государственных границ, а также осуществления других функций, отнесенных к ведению федеральных органов государственной власти; водные объекты, расположенные на территории двух или более субъектов Федерации, и т. д. Одновременно Указ предусмотрел, что к федеральной собственности могут относиться и другие природные ресурсы по взаимной договоренности федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации. Учитывая, что, согласно пункту «г» статьи 72 Конституции (см. комментарий к этой статье), разграничение государственной собственности—сфера совместного ведения, полномочия в рамках которой определяются,

в частности, договорами (см. комментарии к статье И), важно в соответствии с этими требованиями разработать юридический механизм такого разграничения. Муниципальная собственность на природные ресурсы—это собственность района, города и входящих в них административно-территориальных единиц (см. статью 37 Закона Российской Федерации от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении»). Устанавливая субъекты муниципальной собственности, законодательство, однако, не определяет ее объектов. В законодательстве о природных ресурсах либо будет дан конкретный перечень объектов муниципальной собственности, либо будут указаны юридические критерии

их выделения.

Предусматривая иные формы собственности, ни Конституция, ни текущее законодательство не определяют понятие «формы собственности». Учитывая, что государственная, муниципальная и частная собственность разграничиваются по ее субъектам, можно на основании Закона «О собственности в РСФСР» (раздел III), выделяющего специальный субъект права собственности— общественные организации, сделать вывод, что природные ресурсы могут принадлежать на праве собственности гражданам, юридическим лицам, в том числе и общественным организациям.

Статья 10

Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны.

Разделение единой государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную выражается прежде всего в осуществлении каждой из них самостоятельными, независимыми друг от друга структурами государственного механизма. Целью такого разделения является обеспечение гражданских "свобод и законности, создание гарантий от произвола. Т* условиях разделения властей одна ветвь государственной власти ограничивается другой, различные ее ветви взаимно уравнивают друг друга, действуя как система

сдержек и противовесов, предотвращая монополизацию власти каким-либо одним институтом государства.

Согласно Конституции, на общенациональном уровне законодательную власть осуществляет Федеральное Собрание, исполнительную — Правительство, а судебную — федеральные суды (Конституционный Суд, Верховный Суд, Высший Арбитражный Суд и иные федеральные суды). Президент Российской Федерации не является органом какой-либо из трех властей, а, как сказано в части второй статьи 80, «обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти» (см. комментарий к статьям 80, 94, 100, 125, 126, 127).

Принцип разделения властей, закрепленный в общей форме статьей 10, реализуется и конкретизируется в нормах Конституции, определяющих статус Президента, Федерального Собрания, Правительства и судов Российской Федерации. Содержание этих норм показывает, что принцип разделения властей предполагает их конструктивное взаимодействие.

Так, обособление функции принятия законов и наделение соответствующими полномочиями Федерального Собрания (федеральные законы принимаются Государственной Думой и одобряются Советом Федерации) сочетается с правом Президента отклонять законы, что влечет их возврат в парламент для вторичного обсуждения, а также издавать указы (в том числе нормативного характера), которые не должны противоречить законам, и правом Правительства издавать постановления и распоряжения на основании и во исполнение Конституции, федеральных законов и нормативных указов Президента. Такой статус Президента произволен от его титула главы государства и гаранта Конституции.

Акты исполнительного характера, издаваемые Правительством, связаны с необходимостью повседневного осуществления организующей деятельности и неизбежным наделением исполнительной власти дискреционными полномочиями (дискреция — право усмотрения в рамках, определенных законом).

Лишь закон, а не какие бы то ни было иные соображения, а также посторонние влияния, требования и указания, — основа правосудия, судебной деятельности. Независимость как решающая характеристика,

. *ак конституционный принцип отличает именно судебную власть. При решении конкретных дел суды независимы даже от вышестоящих судов.

Особую роль в обеспечении принципа разделения властей играет Конституционный Суд Российской Федерации, правомочный решать дела о соответствии Конституции Российской Федерации, в частности, федеральных законов, нормативных актов Президента, Федерального Собрания, Правительства Российской Федерации (см. комментарий к статье 125).

Понимая самостоятельность органов законодательной, исполнительной и судебной власти как их известную независимость (в границах собственных полномочий) друг от друга, ее нельзя трактовать как независимость этих органов от Конституции и законов, как их свободу от контроля со стороны общества.

Статья 11

1. Государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации.

2. Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти.

3. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется настоящей Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

1. Статья 11, как и другие статьи главы 1 «Основы конституционного строя», связана со значительным числом других статей Конституции и во многом обуславливает их содержание. Она входит в систему конституционных норм, закрепляющих такие кардинальные институты, как разделение властей на федеральном уровне и федерализм.

Содержание части первой статьи 11 является непосредственным продолжением содержания статьи 10

В последней, как было показано выше, закреплён принцип разделения властей в качестве одной из основ конституционного строя Российской Федерации. Однако в этой статье не названы федеральные органы государственной власти, образующие как бы скелет системы разделения властей в России. Эти органы — Президент, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство и суды Российской Федерации — названы именно в части первой статьи 11, хотя здесь не указаны их «роли» в механизме разделения властей, в том числе в системе сдержек и противовесов. «Роли» эти выявляются при анализе норм, содержащихся в главах 4—7 Конституции.

В части первой статьи 11 обозначены и территориальные пределы деятельности федеральных органов государственной власти. Выражение «в Российской Федерации» в конституционном тексте принято для обозначения всей территории нашего федеративного государства. Описание территории России дается в части первой статьи 67. Юрисдикция органов, названных в части первой статьи 11, распространяется на всю территорию России, на все ее составные части.

Следует обратить внимание еще на два аспекта формулировки, содержащейся в части первой статьи 11. Эти, быть может, и не слишком существенные детали не являются, однако, случайными. Прежде всего, порядок перечисления органов государственной власти соответствует порядку расположения глав Конституции. Президент назван первым, а его статус подробно урегулирован в главе 4—первой из глав, посвященных федеральным органам государственной власти. Тем самым подчеркивается конституционная характеристика Президента как главы государства, который не входит ни в одну из ветвей власти. Но следует признать, что многие полномочия Президента России, предусмотренные в Конституции, присущи обычно главе исполнительной власти. Кроме того, упоминание в части первой статьи 11 не только наименования парламента — Федеральное Собрание, но и названий его палат подчеркивает значительную степень «автономии» Совета Федерации и Государственной Думы друг от друга. Эта «автономия», заключающаяся в четком разграничении их полномочий и в различном статусе членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, ясно и последователь-

но закреплена в главе 5 Конституции. Поскольку в части первой статьи 11 даются наименования высших федеральных органов государственной власти в первый раз, следует обратить внимание еще на одну деталь — деталь технико-юридического характера: наименование парламента не содержит в себе наименования государства.

2. Норма части второй статьи 11, в соответствии с которой государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти, тоже не случайно помещена в главу 1 «Основы конституционного строя». В этой части комментируемой статьи закреплена одна из основ федеративного устройства России — самостоятельность составляющих Федерацию республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов в определении системы их органов государственной власти и порядка формирования этих органов.

Такая самостоятельность, разумеется, имеет свои, установленные Конституцией России, рамки. Так, в части третьей статьи 5 предусмотрено, что федеративное устройство России основано на единстве системы государственной власти. Согласно части первой статьи 77, система органов государственной власти субъектов Федерации определяется ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом.

Единство системы государственной власти подразумевает, в частности, что органы государственной власти субъектов Федерации должны создаваться на основе принципов демократического правового государства с республиканской формой правления (статья 1), а также социального (статья 7) и светского (статья 14) государства; что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека являются обязанностью не только Федерации, но и всех ее субъектов (статья 2). Принцип разделения властей (статья 10) распространяется не только на организацию государственной власти на федеральном уровне. Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации тоже должна строиться на его основе, *

3. В части третьей статьи 11 закреплены способы разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов. Указаны два способа разграничения компетенции— конституционный и договорный: разграничение предметов ведения и полномочий осуществляется Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. Следует подчеркнуть, что установлен приоритет конституционного метода в таком разграничении. В соответствии с частью первой статьи 15 Конституция имеет высшую юридическую силу. Наряду с этой общей нормой есть и две специальные. Первая содержится в абзаце четвертом пункта 1 раздела второго «Заключительные и переходные положения». Там закреплено, что в случае несоответствия положений Федеративного договора и других договоров между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации положениям ее Конституции действуют положения Конституции. Эта норма относится к тем договорам, которые действовали на момент вступления в силу новой Конституции России. Применительно к тем договорам, которые могут быть заключены впредь, следует обратить внимание на вторую специальную норму — часть вторую статьи 78, где регулируется передача полномочий федеральными органами исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Такая передача полномочий может осуществляться только в том случае, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам. Поскольку подобная передача может быть осуществлена лишь договорным путем (т. е. на основе части третьей статьи 11), здесь тоже устанавливается иерархия правовых актов, упомянутых в части третьей статьи 11.

Следует заметить, что в части третьей статьи 11 среди источников правового регулирования разграничения предметов ведения и полномочий не назван федеральный закон. Между тем он играет и будет играть важную роль в конкретизации конституционного регулирования этой важной сферы, ибо, во-первых, и статья 71, и статья 72 Конституции сформулированы с присущей почти всем конституционным текстам кра-

ткостью и, во-вторых, эти статьи закрепляют в основном предметы ведения, а не конкретные полномочия. Таким образом, конкретизация конституционных норм о разграничении компетенции, и в первую очередь о разграничении полномочий, путем издания федеральных законов неизбежна.

О том, что федеральный закон наряду с Конституцией и договорами является важным средством, детализирующим разграничение предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами, косвенно свидетельствует уже упомянутая выше часть вторая статьи 78. Ведь в ней закреплено, что передача полномочий федеральными органами исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов Федерации может осуществляться, если это не противоречит не только Конституции России, но и федеральным законам.

Таким образом, в части третьей статьи 11 хотя и не упомянут в качестве инструмента правового регулирования разграничения предметов ведения и полномочий федеральный закон, но он имеет важное значение, поскольку обладает большей юридической силой, чем упомянутые там иные договоры о разграничении предметов ведения и полномочий.

Статья 12

В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Эта статья не случайно помещена в главе, устанавливающей основы конституционного строя. Содержание и место статьи свидетельствуют о провозглашении местного самоуправления в качестве одной из таких основ.

Среди ряда других специфической чертой советского типа власти являлась строгая иерархия властных структур, в том числе и представительных органов. Такая система организации власти была связана с необходимостью жесткого централизованного управления всеми экономическими и социальными процессами

в стране. Местные Советы вместе с формально подчиненными им исполкомами призваны были выполнять в основном те же функции, что и центральные органы власти. Именно этим обеспечивалось единство государственной власти, государственного управления. Конституционно такая модель оформлялась посредством закрепления принципа «демократического централизма».

Наиболее характерные черты этого принципа: а) отсутствие круга вопросов местного значения, в решение которых не должен вмешиваться ни один орган государственной власти; б) весьма условное понятие компетенции (в значительной мере полномочия местных органов были формальными, дублировались у Советов разных уровней, не имели правовой защиты и пр.). Кстати, показательно, что законодательно «компетенция» местных Советов была установлена лишь в конце 60-х — начале 70-х годов; в) полная материально-финансовая зависимость нижестоящих Советов от вышестоящих.

Провозглашение местного самоуправления не является в полном смысле новеллой, введенной нынешней Конституцией. О местном самоуправлении говорилось и в последних редакциях российской Конституции 1978 года. Однако существовавший конституционный подход еще носил на себе отпечаток советского понимания организации власти.

Статья 12 действующей Конституции содержит несколько ключевых понятий, которые необходимо прокомментировать.

Признание местного самоуправления означает, что государство видит в нем некий социальный институт, не обладающий свойствами государственной структуры.

Гарантирование необходимо воспринимать как обязательство государства в лице его федеральных и региональных (субъектов Федерации) органов власти, должностных лиц не только не препятствовать законной деятельности территориальных самоуправленческих структур, но и правовыми средствами защищать сферу местного самоуправления.

Собственно говоря, последующее содержание данной статьи и есть раскрытие основных конституционных гарантий местного самоуправления.

Прежде всего, это самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий. Следует

обратить внимание в первую очередь на установление правового характера автономности местного самоуправления — ограничение ее компетенционной сферой.

Коль скоро государство юридически закрепляет определенный круг вопросов местного значения (в общем виде он очерчен в статье 132 Конституции Российской Федерации), предусматривает обязательность решения этих вопросов органами местного самоуправления, предоставляя им необходимые властные рычаги в виде полномочий, резервирует возможность наделять органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и контролировать их реализацию, значит, оно (государство) видит в таких органах пусть специфический, но уровень власти. А раз так, то в силу вступают основные принципы, характерные для сущности любой государственной власти: обязательность решений для исполнения, возможность государственного принуждения и др.

В чем же тогда смысл рассматриваемой нормы статьи 12? Главным образом в демонстрации полного разрыва с принципом «демократического централизма», в соответствии с которым местные Советы были «агентами» сверхцентрализованного государства на местах, являлись подножием иерархической пирамиды единой государственной власти.

Исключение органов местного самоуправления из системы государственной власти необходимо трактовать не как потерю ими государственно-властной природы, а как установление своеобразного разделения государственных функций «по вертикали».

Система собственно государственной власти выполняет роль института (точнее, метаинститута), объединяющего государство в единый организм. Именно государственная власть (федеральные и региональные властные структуры) обеспечивает государственный суверенитет, установленный в стране конституционный строй, несет ответственность перед обществом в целом. Понятие «система органов государственной власти», таким образом, имеет отчетливое политическое содержание.

Задачи же местного самоуправления иные. В основном они сводятся к обеспечению жизнедеятельности населенных пунктов, к обслуживанию повседневных потребностей людей, так сказать, в их житейском понимании. На этом уровне государственные начала

властной деятельности проявляют (во всяком случае должны проявлять) себя в гораздо меньшей степени, нежели на федеральном и региональном. В местном самоуправлении, как оно понимается в российской Конституции, активно дают о себе знать общественные, самодеятельные начала (другой вопрос, что эта модель еще длительное время будет оставаться своего рода идеалом).

Исходя из всего этого, Конституция Российской Федерации проводит грань между системой государственной власти и системой местного самоуправления. Проведено такое размежевание потому, что слишком специфичны задачи и функции этих систем, а следовательно, и характер взаимоотношений с человеком.

Статья 13

1. В Российской Федерации признается идеологическое многообразие.

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

3. В Российской Федерации признаются политическое многообразие, многопартийность.

4. Общественные объединения равны перед законом.

5. 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.

1. Предыдущая Конституция России предусматривала лишь право каждого на свободу мысли (статья 43). Статья 13 действующей Конституции ввела в юридический оборот понятия «идеологическое многообразие» (часть первая) и «политическое многообразие» (часть третья). При кажущейся очевидности их смысла они требуют пояснения. Во-первых, речь идет об использовании вместо иностранного термина «плюрализм» более доступного для массового понимания русского слова «многообразие». Кроме того,

учитывалось, что долгое время принцип плюрализма искажался его критиками и противопоставлялся принципу демократического централизма как якобы более демократическому. Во-вторых, как бы «разводятся» идейное многообразие и его выражение в организационных формах политических движений и партий.

Закрепление идеологического и политического многообразия в Конституции — явление нормальное. Такое многообразие прочно вошло в общественную жизнь демократических стран Запада. В условиях России, когда преодолевается десятилетиями насаждавшееся идеологическое однообразие (закреплявшееся, кстати, в преамбулах и в текстах советских конституций), такая генеральная правовая норма особенно необходима.

2. Норма, сформулированная во второй части данной статьи, является логическим развитием нормы, сформулированной в части первой, и запрещает уста навливать в качестве государственной или обязательной какую-либо идеологию (будь то марксизм-ленинизм, либерализм, идеология «национального государства» либо религиозная доктрина).

Закрепление этого принципа в главе «Основы конституционного строя» подчеркивает важность того, что отныне государство гарантирует гражданам: никто не будет подвергаться, как в недавнем прошлом, преследованиям за свои убеждения. Положения данной статьи следует соотносить со статьями 28 и 29, а также статьей 44 Конституции, гарантирующими гражданские свободы.

3. Политическое многообразие и многопартийность стали неотъемлемой частью общественной жизни России. Закрепление этого положения в Конституции означает необратимость процесса становления гражданского общества, в котором партии играют как бы роль посредника между гражданским обществом и государством.

Следует отметить, что если положения частей первой и второй статьи 13 достаточно четко закрепляют многообразие идейных основ многопартийности, то положения частей четвертой и пятой как бы поглощают понятие партии более широким понятием «общественные объединения». Их особой разновидностью и являются партии. Тем не менее положения части третьей статьи 13, видимо, потребуют детализации

и развития в федеральном законе о политических партиях, об их месте и роли в обществе и государстве.

Отметим также, что положения частей первой — третьей комментируемой статьи сформулированы в точном соответствии с нормами международного права и отвечают стандартам, изложенным в принципах и положениях Заключительного акта Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (Хельсинки, 1975 год), Венского Итогового документа (1989 год), Документа Копенгагенского совещания (1990 год), Парижской хартии для новой Европы (1990 год), Документа Московского совещания (1991 год) и других документов. Таким образом, впервые в отечественном конституционном законодательстве по этому вопросу имеет место соответствие его положений нормам международного права, что служит дополнительной гарантией соблюдения принципов конституционного строя.

4. Положение части четвертой о равенстве общественных объединений перед законом имеет особо важное значение опять-таки с учетом нашего недавнего прошлого. Закрепление данного принципа призвано пресечь попытки восстановить монополию какой бы то ни было одной партии и покончить с практикой предоставления одной (или нескольким) из них каких-либо привилегий. Эта норма также соответствует международной практике. В Документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (29 июня 1990 г.) участники Совещания обязались уважать право отдельных лиц или групп лиц создавать в условиях свободы политические партии и другие политические организации, а также создавать необходимые юридические гарантии, позволяющие им соревноваться друг с другом «на основе равенства перед законом и органами власти» (статья 7.6 раздела 1).

5. Положения части пятой статьи 13, определяющие основания запрета на создание и деятельность общественных объединений, конкретно перечисляют деяния, влекущие как по внутреннему законодательству, так и по международному праву наступление уголовной ответственности лиц или групп лиц, совершивших эти деяния.

Цели или действия, направленные на насильственное изменение основ конституционного строя, пред-

полагают, что игнорируются демократические правила законного изменения его (референдум, Конституционное Собрание и т. д.) и делается ставка на силу (государственный переворот, насильственное отстранение законно избранного главы государства или правительства, разгон парламента). Для аналогии напомним, что Основной закон ФРГ квалифицирует как антиконституционные те партии, которые, если оценивать их цели или поведение их сторонников (именно сторонников, а не только членов партии), стремятся причинить ущерб основам свободного демократического порядка, либо устранить его, либо поставить под угрозу существование Федеративной Республики (статья 21, параграф 2).

Что касается нарушения территориальной целостности, то положения статьи 4 Конституции Российской Федерации дают основание толковать его как умышленное действие или призыв к нему, направленные на произвольное изменение границ России в сторону уменьшения ее территории.

Другие основания для применения санкций в отношении общественных объединений закреплены текущим законодательством, в частности Уголовным кодексом.

Следует также учитывать нормы международного права, являющиеся, согласно части четвертой статьи 15 Конституции Российской Федерации, составной частью ее правовой системы. Так, статья 20 Международного пакта о гражданских и политических правах сформулировала ясно и однозначно запрет пропаганды войны (пункт 1). Эта же статья во второй ее части гласит: «Всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, должно быть запрещено законом». Непосредственное отношение к положениям части пятой статьи 13 Конституции имеет и другая норма указанного Пакта, предусматривающая, что свобода ассоциации допускает закрепленные законом ограничения, которые «необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц» (пункт 2 статьи 22).

Запрет на создание вооруженных формирований вне структуры государства, предусмотренный частью

пятой статьи 13, сформулирован и в ряде зарубежных конституций. Так, статья 18 Конституции Италии гласит: «Запрещаются тайные общества и такие объединения, которые, хотя бы косвенно, преследуют политические цели посредством организаций военного характера».

Роспуск, запрет на создание и деятельность общественных объединений по основаниям, перечисленным в части пятой комментируемой статьи, должны происходить только на основании закона по судебному решению.

Статья 14

1. Российская Федерация — светское государство. Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной.

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

1. Понятие «светское государство» отражает отношение государства к религии. Истории известно несколько форм такого отношения. В V—I вв. до н. э. существовали, например, теократические государства (теократия от греческого {Небз — Бог и кга'Юз — власть). В них власть находилась в руках главы церкви и духовенства, а управление государством, судебная система и другие институты государственности основывались прежде всего или в значительной мере на канонах и правилах соответствующих вероучений. Теократическим государством можно считать современный Ватикан, возглавляемый Папой Римским. Теократия является религиозно-политическим идеалом таких современных вероучений, как, например, «Свидетели Иеговы».

С древних времен существовали такие государства, где одна из религий провозглашалась господствующей, государственной. Например, в рабовладельческих государствах монарх нередко возглавлял одновременно и церковную власть, жрецы занимали высшие государственные должности, законами устанавливались привилегии духовенства и господствующей церкви.

Государственные (официальные), национальные или господствующие церкви (религии) существуют и в со-

временном мире. Например, в Англии — англиканская, в Швеции, Норвегии, Дании, Исландии — евангеличе-ско-лютеранская, в Португалии, Ирландии — католическая, в Греции — восточно-православная, в Иордании, Сирии, Египте, Иране, Ираке и в ряде других стран — мусульманская, в Израиле — иудейская. Господствующее привилегированное положение одной религии в таких государствах закреплено, как" правило, в их конституциях.

В современном мире есть государства, где нет официальной (государственной) религии и узаконено равенство всех религий (ФРГ, Италия, Япония и др.). Однако и там нередко наблюдается стремление одной из церквей, используя свое исторически сложившееся влияние на население, добиваться предпочтительного положения в государстве.

Светским государством следует считать такое государство, в котором не существует какой-либо официальной, государственной религии и ни одно из вероучений не признается обязательным или предпочтительным. В таком государстве религии, их канонические установления и правила не признаются источником права и не оказывают влияния на деятельность государственных органов, систему государственного и муниципального образования, которая тоже носит светский характер.

2. Для светского государства наиболее прогрессивной формой его взаимоотношений с церковью является отделение церкви от государства (США, Франция, Болгария, Россия и т. д.). Отделение религиозных объединений от государства (это более четкая формула, чем отделение церкви от государства), закрепленное частью второй статьи 14 Конституции Российской Федерации, означает, что государство, его органы и должностные лица не вмешиваются в вопросы определения гражданами своего отношения к религии, в законную деятельность религиозных объединений и не поручают последним выполнение каких-либо государственных функций. В то же время государство охраняет законную деятельность религиозных объединений. Религиозные объединения не могут вмешиваться в дела государства, не участвуют в выборах органов государственной власти и в деятельности политических партий. Вместе с тем религиозные объединения могут принимать участие в социально-культурной

жизни общества в соответствии с законодательством, регулирующим деятельность общественных объединений. Указанные положения содержатся в статье 8 Закона РСФСР от 25 октября 1990 г. «О свободе вероисповеданий».

В условиях отделения религиозных объединений от государства следует признать серьезным нарушением этого конституционного принципа практику организации богослужений в государственных учреждениях и на предприятиях (например, освящение зданий, выпускаемой продукции, рабочих мест и т. п.), помещение в них икон или иных предметов религиозной символики, религиозные благословения лиц при занятии государственных должностей, финансирование деятельности религиозных объединений за счет государственных средств и т. д.

Статья 9 Закона «О свободе вероисповеданий» называется «Светский характер системы государственного образования». Она устанавливает, что обучение в государственных и муниципальных образовательных учреждениях носит светский характер и не преследует цели формирования какого-либо отношения к религии. В то же время в негосударственных образовательных учреждениях, частным образом на дому или при религиозном объединении, а также факультативно (по желанию граждан) во всех учебных заведениях преподавание вероучений и религиозное воспитание допускаются. Указанное положение нельзя путать, как это часто бывает, с возможностью включения в официальные учебные программы государственных и муниципальных образовательных учреждений преподавания Закона Божьего или других религиозных дисциплин. Светское образование несовместимо с этим.

Содержание нормы части второй статьи 14 Конституции, гласящей, что религиозные объединения равны перед законом, подробно раскрыто в статье 10 Закона «О свободе вероисповеданий». В ней сказано, что все религии и религиозные объединения равны перед законами государства. Ни одна религия или религиозное объединение не пользуются никакими преимуществами и не могут быть подвергнуты никаким ограничениям по сравнению с другими. Государство в вопросах свободы вероисповеданий и убеждений нейтрально.

В связи с этим следует обратить внимание на недопустимость со стороны государственных должностных

лиц публично подчеркивать свою приверженность той или иной религии, официально присутствуя на церковных церемониях. В Положении о федеральной государственной службе, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 г., записано, что государственный служащий не имеет права использовать свои должностные полномочия для пропаганды отношения к религии и выступать в качестве государственного служащего участником религиозных церемоний.

Статья 15

1. Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации.

2. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы.

3. Законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

4. 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.

1. Общее назначение частей первой и второй комментируемой статьи — определить главенствующее место Конституции в правовой системе, закрепить соотношение Конституции и законов с другими правовыми актами, принимаемыми в Российской Федерации, т. е. на всех уровнях системы власти, включая самоуправление. Хотя ныне действующая

Конституция, в отличие от предыдущих, не содержит в своем официальном наименовании дополнительных слов «Основной Закон», но нет сомнений, что она таковым актом является.

Положение о том, что Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, указывает на ее верховенство над всеми другими правовыми актами, действующими на территории России. Это положение конкретизируется в той же статье предписанием, согласно которому даже законы, а тем более иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации. Естественно, данное положение не распространяется на конституционные федеральные законы о внесении поправок и изменений в Конституцию (см. комментарий к статьям 136 и 137).

Верховное место Конституции Российской Федерации во всей правовой системе, действующей на территории России, подкрепляется усложненным порядком ее пересмотра, внесения в нее поправок и изменений (см. комментарий к статьям 135, 136 и 137).

Положение Конституции о прямом ее действии весьма знаменательно. Такой записи в предыдущих Конституциях России не было. Оно подчеркивает, что Конституция — не пропагандистский документ, а нормативный правовой акт, статьями которого надлежит руководствоваться, в том числе при рассмотрении конкретных дел в судах, в органах исполнительной власти. Это во многих случаях не избавляет законодательные органы от необходимости конкретизации положений Конституции в текущем законодательстве, подкрепления их нормами как материального, так и процессуального права. В ряде конституционных статей содержатся отсылки к текущему законодательству. Например, в статье 6 записано, что гражданство Российской Федерации является единым и равным независимо от оснований приобретения. Эта норма в конкретизации не нуждается. В то же время в данной статье содержится отсылочная норма о том, что такое гражданство «приобретается и прекращается в соответствии с федеральным законом». Закрепив неприкосновенность жилища, Конституция в статье 25 допускает, однако, проникновение в жилище против воли проживающих в нем лиц «в случаях, установленных федеральным законом»; не заглянув в этот закон, нельзя понять точных

границ действия главного принципа и нельзя определить, была ли нарушена конституционная норма в том или ином конкретном случае проникновения в жилище против воли проживающих в нем лиц.

2. Часть вторая той же статьи конкретизирует часть первую. Если в первой говорится об обязательности Конституции Российской Федерации на всей территории России, то во второй—об обязательности Конституций и законов для всех, кому они могут быть адресованы,—для всех органов государственной власти (значит, и для органов субъектов Федерации) и для органов местного самоуправления, для должностных лиц, граждан и их объединений.

К ведению Российской Федерации отнесен, в частности, контроль за соблюдением Конституции Российской Федерации и федеральных законов (см. комментарий к статье 71), а к совместному ведению Федерации и ее субъектов — обеспечение соответствия конституций, уставов, законов и иных нормативных актов субъектов Федерации Конституции Российской Федерации и федеральным законам (см. комментарий к статье 72). Запрещено ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами (см. комментарий к статье 133). Судьи независимы и подчиняются только Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а установив при рассмотрении дел несоответствие какого-либо акта законам, суд принимает решение в соответствии с законом (см. комментарий к статье 120). Конституционный Суд Российской Федерации разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации: федеральных законов, нормативных актов Президента, палат Федерального Собрания, Правительства Российской Федерации; конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации; договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации; не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации (см. комментарий к статье 125).

3. Под официальным опубликованием нормативного правового акта понимается помещение его текста

(со всеми реквизитами) в специальном издании. Перечень таких изданий и порядок опубликования в них текстов актов определяются в законодательстве.

В соответствии с Федеральным законом, принятым Государственной Думой 25 мая 1994 г., одобренным Советом Федерации 1 июня 1994 г. и подписанным Президентом Российской Федерации 14 июня 1994 г., «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания», официальным опубликованием федерального конституционного закона, федерального закона, акта палаты Федерального Собрания считается первая публикация его полного текста в «Российской газете» или «Собрании законодательства Российской Федерации».

Федеральные конституционные законы, федеральные законы направляются для официального опубликования Президентом Российской Федерации. Акты палат Федерального Собрания направляются для официального опубликования председателем соответствующей палаты или его заместителем.

Федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания могут быть опубликованы в иных печатных изданиях, а также доведены до всеобщего сведения (обнародованы) по телевидению и радио, разосланы государственным органам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям, переданы по каналам связи, распространены в машиночитаемой форме.

Законы, акты палат Федерального Собрания и иные документы могут быть опубликованы также в виде отдельного издания.

Федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания вступают в силу сразу на всей территории Российской Федерации по истечении десяти дней после дня их официального опубликования, если самими законами или актами палат не установлен другой порядок вступления их в силу.

«Собрание законодательства Российской Федерации» является официальным периодическим изданием, в котором публикуются федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания, указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения

Правительства Российской Федерации, решения Конституционного Суда Российской Федерации о толковании Конституции Российской Федерации и о соответствии Конституции Российской Федерации законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации или отдельных положений перечисленных актов (статьи 4—7).

Федеральные законы и федеральные конституционные законы обнародуются Президентом Российской Федерации (статьи 107, 108). По смыслу части третьей статьи 15 официальному опубликованию подлежат все законы (без каких-либо изъятий).

Согласно статье 8 названного Федерального закона, «Собрание законодательства Российской Федерации» состоит из пяти разделов; в первом разделе публикуются федеральные конституционные законы, федеральные законы.

Публикуемые в «Собрании законодательства Российской Федерации» акты помещаются в статьях, имеющих соответствующие порядковые номера. Приложения к актам помещаются в тех же статьях, что и сами акты.

При публикации федерального конституционного закона и федерального закона указываются наименование акта, даты его принятия (одобрения) Государственной Думой и Советом Федерации, должностное лицо, его подписавшее, место и дата подписания, регистрационный номер.

При публикации постановления палаты Федерального Собрания указываются его наименование, должностное лицо, его подписавшее, место и дата принятия, регистрационный номер. При публикации иного акта палаты Федерального Собрания указываются его наименование, место и дата принятия, регистрационный номер.

Федеральный конституционный закон, федеральный закон, акт палаты Федерального Собрания, в который были внесены изменения или дополнения, может быть повторно официально опубликован в полном объеме (статья 9).

Ведомственные акты публикуются в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 21 января 1993 г. «О нормативных актах центральных органов государственного управления Российской Федерации» Согласно этому Указу, нормативные акты

министерств и ведомств, затрагивающие права, свободы и законные интересы граждан, проходят государственную регистрацию в Министерстве юстиции Российской Федерации. Затем они подлежат официальному опубликованию в газете «Российские вести», если иное не предусмотрено законодательством. Официальное опубликование актов осуществляется не позднее десяти дней после их государственной регистрации.

Впервые в российском законодательстве требование о вступлении закона в силу только после официального опубликования было сформулировано в Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой 22 ноября 1991 г. Причем это касалось лишь законов, предусматривающих наказание граждан или ограничение их прав и свобод (статья 35). В апреле 1992 года в Конституцию РСФСР 1978 года была внесена норма о том, что «незнание официально опубликованного закона не освобождает от ответственности за его несоблюдение» (статья 67⁴). К числу установлений, определяющих основы конституционного строя, анализируемое положение было отнесено лишь в действующей Конституции Российской Федерации. В части третьей статьи 15 указаны последствия несоблюдения требований об официальном опубликовании законов и других нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности граждан. Если они не опубликованы официально, то не применяются, т. е. не влекут за собой правовых последствий как не вступившие в силу и не могут служить законным основанием для регулирования отношений, применения каких бы то ни было санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за неисполнение содержащихся в них предписаний.

4. Впервые в истории нашей страны в Конституцию включено положение, объявляющее принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации частью ее правовой системы. Тем самым открывается возможность прямого действия и применения норм международного права органами власти, включая суды. Заинтересованные физические и юридические лица могут ссылаться прямо на нормы международного права при разрешении споров между собой и с государственными органами, предприятиями, учреждениями и организациями.

Статья 15 Конституции вводит в российскую правовую систему две категории международно-правовых норм.

Во-первых, речь в ней идет об общепризнанных принципах и нормах международного права. Имеются в виду принципы и нормы, установленные и признанные международным сообществом государств, т. е. обязательные для всех его членов. В международно-правовой доктрине и практике такие нормы обычно обозначаются как нормы общего международного права. К ним относятся нормы, содержащие основополагающие принципы международного права, нормы общего международного обычного права и общие принципы права, признанные цивилизованными нациями.

В международном праве нет нормативного акта, который исчерпывающим образом перечислял бы общепризнанные его принципы и нормы. Правоприменительные органы, в частности суды, должны в каждом конкретном случае рассматривать различные «свидетельства» или доказательства признания международным сообществом того или иного конкретного принципа или нормы. При этом им надлежит опираться на общепризнанное определение источников общего международного права, содержащееся в статье 38 Статута Международного Суда ООН. Так, международный обычай определяется этим Статутом как «доказательство всеобщей практики, признанной в качестве правовой нормы». Соответственно, правоохранительные органы должны исследовать имеющиеся доказательства наличия всеобщей практики и признания этой практики юридически обязательной со стороны членов международного сообщества. В рамках подобного исследования важное значение должно придаваться международно-правовой позиции России.

Во-вторых, часть четвертая статьи 15 упоминает международные договоры Российской Федерации. Хотя в данном случае не говорится о договорах, ратифицированных Российской Федерацией, речь должна идти прежде всего о таких договорах. В то же время формулировка статьи 15, в принципе, допускает применение и тех договоров, которые были заключены от имени Российской Федерации соответствующими компетентными на то ее органами без обязательства представления их Федеральному

Собранию на ратификацию. Следует иметь в виду то, что часть четвертая статьи 15 не содержит требования официальной публикации международных договоров в качестве неперемennого условия их применимости. Можно, однако, утверждать, что международные договоры, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. Это вытекает из общего принципа, установленного частью третьей статьи 15; поскольку в ней говорится о необходимости официальной публикации любых нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, то очевидно, что это требование относится и к нормативным актам международно-правового характера.

В настоящее время, согласно статье 3 Федерального закона «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания», международные договоры, ратифицированные Федеральным Собранием, публикуются одновременно с федеральными законами об их ратификации.

Согласно части четвертой статьи 15, правила международных договоров обладают приоритетом по отношению к противоречащим им правилам внутренних законов. Это означает, что в случае обнаружения противоречия между международным договором и законом правоприменительные органы должны руководствоваться не правилами закона, а нормами, содержащимися в договоре. Договор обладает приоритетом в отношении любых законов, как федеральных, так и законов субъектов Федерации, принятых до заключения договора или после того. В то же время из части четвертой статьи 15 вытекает, что договоры обладают приоритетом только в отношении законов и не могут превалировать над положениями самой Конституции Российской Федерации.

Политико-правовые последствия введения в новую Конституцию России части четвертой статьи 15 во многом будут зависеть от последующей правоохранительной практики. До настоящего времени практика непосредственного применения норм международного права у нас фактически отсутствовала. (Важное исключение составляют, однако, некоторые решения

Конституционного Суда Российской Федерации, который ссылался на международное право при решении отдельных вопросов.) Между тем прямое действие международных норм на территории любого государства порождает ряд чрезвычайно сложных правовых проблем, связанных, в частности, с правильным установлением действующего права. Эти проблемы особенно остро встанут в правоприменительной практике общих судов, которые не имеют сколь-либо значительного опыта в данной сфере. Представляется, что в ближайшем будущем было бы желательным дать определенные разъяснения и рекомендации правоохранительным органам, в особенности судам, по данному вопросу. Важное значение имели бы, например, разъяснения Верховного Суда Российской Федерации по применению общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации.

Значение рассматриваемой конституционной новеллы выходит за рамки технико-юридической проблемы имплементации (дословно от лат. *implere* — наполнять, исполнять) норм международного права во внутреннем праве. Согласно части четвертой статьи 15, любые международно-правовые обязательства России автоматически становятся частью ее правовой системы и соответственно могут непосредственно применяться самими различными органами власти, в том числе судами. Это означает, что отныне принятие международных обязательств не ограничивается чисто «внешним» эффектом отношений России с зарубежными партнерами. Разработка международных норм одновременно будет иметь «внутренний» эффект, ведущий к далеко идущим последствиям во внутригосударственной правовой системе. Из сказанного следует, что нормы части четвертой статьи 15 должны оказать самое непосредственное влияние на деятельность дипломатических представителей России во время международных переговоров и на процесс ратификации российским парламентом новых международных договоров России. Все участвующие в этих процессах лица и органы должны считаться с тем, что принятие новых международных обязательств, в частности подписание и ратификация договоров, может вести к автоматическому изменению норм российской правовой системы. Соответственно,

необходим новый, более осторожный и взвешенный подход к выработке международных договоренностей, в особенности конкретных формулировок норм, с учетом их возможного прямого действия на территории России.

Статья 16

1. Положения настоящей главы Конституции составляют основы конституционного строя Российской Федерации и не могут быть изменены иначе как в порядке, установленном настоящей Конституцией.

2. Никакие другие положения настоящей Конституции не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации.

1. Действующая Конституция Российской Федерации применяет новое для нашего законодательства понятие «основы конституционного строя». Оно заменило содержавшиеся в Конституции РСФСР 1937 года понятие «общественное устройство» и в Конституции РСФСР 1978 года понятие «основы общественного строя и политики». Конституционный строй — это совокупность закрепленных Конституцией принципов, основных ее положений, в соответствии с которыми должны находиться все другие конституционные положения, а также текущее законодательство. Основы конституционного строя образуют ядро Конституции, т. е. то, что определяет самое ее существо. Это прежде всего положения о том, что Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления, государство суверенное, целостное, социальное, светское, государство, где права и свободы человека являются высшей ценностью, где обеспечивается идеологическое и политическое многообразие, применяется принцип разделения властей и действует местное самоуправление, где признается разнообразие форм собственности, в том числе частная, и гарантируется единое экономическое пространство, и т. д.

Придание конституционным статьям об основах конституционного строя Российской Федерации особого значения обуславливается установлением специаль-

ных юридических гарантий их стабильности и защиты от нарушений. Такие гарантии содержатся в части первой статьи 16 и статье 135 (см. комментарий к данной статье). Согласно статье 16, положения главы 1 не могут быть изменены иначе как в порядке, установленном настоящей Конституцией, т. е. ее статьей 135. В связи с этим следует обратить внимание на два обстоятельства. Во-первых, в части первой статьи 16 говорится об изменении, а в статье 135 о пересмотре положений главы 1. И в той, и в другой статье упомянутые слова употребляются как синонимы. Во-вторых, положения главы 1 (а также глав 2 и 9) не могут быть изменены даже Федеральным Собранием, что прямо вытекает из статьи 135. Если предложение о пересмотре 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. Но и оно не может просто внести поправки в положения главы 1. Конституционное Собрание, если оно согласится с предложением Федерального Собрания о пересмотре положений этой главы, должно будет принять новую Конституцию. Следовательно, положения главы 1 могут быть изменены только в ходе полного пересмотра всей Конституции.

2. Положения главы 1, формулирующие основы конституционного строя, занимают главное место в иерархии конституционных норм. Это находит свое выражение в том, что все другие положения Конституции не могут противоречить основам конституционного строя в соответствии с частью второй статьи 16. Данное предписание адресовано прежде всего второму по уровню (после Конституционного Собрания) органу учредительной власти — Федеральному Собранию, которое может принимать законы об изменении и дополнении статей Конституции, но за исключением содержащихся в главе 1, а также главах 2 и 9 (часть первая статьи 135). Ни один принятый Федеральным Собранием закон, вносящий изменения в Конституцию, не должен противоречить основам конституционного строя. Положение части второй статьи 16 адресовано также Конституционному Суду Российской Федерации, который, согласно части пятой статьи 125, осуществляет толкование Конституции (см. комментарий к статье 125). Все нормы,

содержащиеся в последующих главах Конституции, должны толковаться в соответствии с положениями главы 1. В случае выявления в ходе толкования Конституции расхождений между этими нормами и основами конституционного строя верховенство должно принадлежать последним.

ГЛАВА 2 ПРАВА И СВОБОДЫ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

Статья 17

1. В Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией.

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

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

1. Законодательство Российской Федерации как полноправного члена международного сообщества должно соответствовать требованиям международных стандартов по правам человека. Такие стандарты закреплены во Всеобщей декларации прав человека, в Международном пакте о гражданских и политических правах, в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, в документах Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, в различных международных договорах. Большинство из этих стандартов рассматривается международным сообществом в качестве общепризнанных принципов и норм международного права, имеющих обязательную силу для всех государств мира. Они носят всеобщий характер, и отступление от них недопустимо. В этом состоит отличительная черта и прин-

ципиальная особенность общепризнанных принципов и норм международного права.

Права и свободы человека, закрепленные в общепризнанных принципах и нормах международного права, не зависят от социально-экономического строя государства, уровня его развития, исторических и иных особенностей. Они должны предоставляться каждому человеку и гарантироваться конституцией страны и национальным законодательством. Признавая международные нормы по правам человека, государство берет на себя обязательства не только перед международным сообществом, но и перед всеми, кто находится под его юрисдикцией.

Каждый индивид вправе требовать от государства выполнения им взятых на себя международных обязательств. В этих целях он может как использовать национальные механизмы защиты своих прав, так и обращаться в международные органы защиты прав человека.

Хотя объем прав и свобод человека в пределах, в которых они закреплены в нормах международного права, не зависит от государства, однако эти международные стандарты реализуются с помощью его конституции, других законов, административных правил. Порядок обеспечения прав и свобод определяется каждым государством с учетом правовых особенностей и традиций страны.

2. Основные права и свободы человека и гражданина— прежде всего конституционные права. Это вытекает из сопоставления статьи 17 со статьей 55, где предусмотрено, что перечисление в Конституции Российской Федерации основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина. Вместе с тем в части второй статьи 17 речь идет только об основных правах и свободах человека, что позволяет подчеркнуть их особые свойства — неотчуждаемость и естественный характер (принадлежность каждому от рождения).

Учитывая эти общие свойства основных прав и свобод человека, следует исходить из того, что такими свойствами, как естественный характер, обладают не все права человека, а прежде всего универсальные права: на жизнь, на достоинство, на свободу и личную неприкосновенность, на свободу мысли, на

неприкосновенность частной жизни, на благоприятную окружающую среду. Возникновение ряда других основных прав и свобод человека (например, права частной собственности, права свободно распоряжаться своими способностями к труду) связано не только с фактом рождения человека, но и с наличием иных, предусмотренных законом обстоятельств.

Характеризуя основные права и свободы человека как неотчуждаемые, Конституция подчеркивает невозможность и недопустимость лишения его этих прав и свобод. Нельзя лишить человека прав на достоинство, на свободу мысли, на благоприятную окружающую среду. Нельзя произвольно, не опираясь на закон, лишить человека и иных основных прав и свобод. Однако человек, совершая противоправные действия, грубо попирающие юридические и нравственные устои общества, создает ситуацию, при которой оно вынуждено идти на ограничение его основных прав (например, личной неприкосновенности, а там, где еще сохраняется смертная казнь, подчас и права на жизнь).

Положения Конституции о неотчуждаемости и естественном характере основных прав и свобод человека призваны подчеркнуть их особую значимость и фундаментальный характер.

3. Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц. Этот принцип, закрепленный в части третьей статьи 17, имеет важное значение для обеспечения нормальной жизнедеятельности общества и каждого человека. Права и свободы человека и гражданина призваны обеспечить реализацию многообразных интересов индивида в различных сферах общественных отношений. Они предоставляют ему свободу выбора в осуществлении индивидуальных интересов и вместе с тем определяют границы этой свободы. Ни одно общество не может предоставить человеку безграничную свободу, поскольку это привело бы к проявлению эгоистического своеволия и анархизма, к бесконечным столкновениям и конфликтам индивидуальных интересов. Вот почему вся система прав и свобод строится таким образом, чтобы обеспечить законные интересы людей и предотвратить возможное ущемление их прав и свобод в результате злоупотреблений ими со стороны отдельных лиц.

Этой цели служит прежде всего принцип формально-юридического равенства, т. е. равенства всех перед законом, означающий отсутствие у любого члена общества каких-либо привилегий и преимуществ перед другими людьми в сфере права. Все равны в пользовании правами и свободами.

В том же случае, когда права и свободы того или иного человека нарушаются в результате злоупотреблений со стороны другого лица, государство предоставляет первому возможность защищать эти права и свободы всеми способами, не запрещенными законом. Причем человек и гражданин имеет право использовать государственные способы защиты своих прав и свобод, которые ему гарантируются Конституцией.

Текущее законодательство тоже исходит из указанного конституционного принципа недопустимости осуществления прав и свобод в ущерб правам и свободам других лиц. Этому служит, например, институт возмещения материального и морального ущерба, нанесенного лицу незаконными действиями не только государственных органов, но и индивидов.

Необходимость соотносить осуществление своих прав и свобод с правами и свободами других лиц подчеркивается в международных актах, касающихся прав человека. Так, статья 1 Всеобщей декларации прав человека указывает: «Все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах. Они наделены разумом и совестью и должны поступать в отношении друг друга в духе братства». В числе критериев законного ограничения прав и свобод человека Всеобщая декларация прав человека выдвигает должное признание и уважение прав и свобод других (статья 29), а Международный пакт о гражданских и политических правах — защиту прав и свобод других лиц (статья 21).

Статья 18

Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Признание прав и свобод человека и гражданина непосредственно действующими означает, что человек и гражданин могут осуществлять свои права и свободы, а также защищать их в случае нарушения, руководствуясь Конституцией, ссылаясь на нее. Непосредственное, прямое действие конституционных прав и свобод тесно связано с общим принципом высшей юридической силы и прямого действия Конституции Российской Федерации (статья 15). Это один из существенных признаков правового государства, подчеркивающий значение прав и свобод человека как высшей ценности.

Непосредственное действие прав и свобод человека и гражданина является традиционным для ряда правовых зарубежных государств с развитой демократией, высокой юридической и правовой культурой. В отечественной конституционной практике оно сформулировано впервые. В условиях тоталитарного государства права и свободы граждан, закрепленные в Конституции, имели в основном декларативный характер. Суды не могли реально защищать их, ссылаясь на конституционные нормы.

Признание в Конституции Российской Федерации прав и свобод человека непосредственно действующими потребует переориентации профессионального правосознания работников правоприменительных органов и общественного правосознания лиц, проживающих на территории России, включения этого принципа в повседневную практику, воспитания политической и правовой культуры населения.

Принцип непосредственного действия прав и свобод не исключает того, что некоторые из них для своей беспрепятственной эффективной реализации нуждаются в конкретизации текущим законом, в разработке правил и процедур, упорядочивающих их осуществление и соблюдение. Так, статья 27 Конституции о праве каждого законно находящегося на территории России на свободное передвижение и выбор места пребывания и жительства должна толковаться в увязке с Законом Российской Федерации от 25 июня 1993 г. «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»; статья 28, провозглашающая свободу совести,— с Законом РСФСР от 25 октября 1990 г. «О свободе вероисповеданий»; часть четвертая

статьи 32 о праве граждан России на равный доступ к государственной службе — с Положением о федеральной государственной службе, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 г. Конкретизирован в текущем законодательстве и ряд других конституционных прав, установлены четкий порядок и способы их осуществления.

Большое значение имеет законодательная регламентация судебных и административных процедур защиты прав граждан. В частности, требует установления надлежащих юридических процедур статья 33 Конституции, предусматривающая право граждан на индивидуальные и коллективные обращения.

Однако принцип непосредственного действия прав и свобод человека и гражданина означает, что эти права и свободы реально принадлежат ему независимо от того, конкретизированы они в текущем законодательстве или нет, и он может защищать их всеми способами, не запрещенными законом.

Принцип непосредственного действия прав и свобод человека и гражданина означает верховенство этих прав и свобод в правовой системе государства. Законодательные и иные нормативные юридические акты государства крайне многообразны, регулируют самые различные сферы общественных отношений. И в таком их многообразии приоритет принадлежит правам и свободам человека и гражданина, которые должны выступать главным ориентиром законодательной и правоприменительной практики. Смысл и содержание законов, их применение выверяются тем, насколько они соответствуют обеспечению прав и свобод человека и гражданина. В правовой системе практически нет законов безразличных, нейтральных к правам и свободам даже в тех случаях, когда эти законы регулируют отношения, на первый взгляд, удаленные от таких прав и свобод (например, компетенцию каких-либо органов государства, хозяйственную или финансовую деятельность предприятий и т. д.). В конечном итоге любые законодательные акты замыкаются на сфере прав и свобод человека и гражданина. Если какие-либо положения нормативного юридического акта прямо или косвенно ущемляют права человека, этот акт подлежит отмене в соответствии с установленными процедурами. Особая роль здесь принадлежит Конституционному Суду Российской Федерации,

который призван разрешать дела о соответствии Конституции законодательных и иных нормативных юридических актов.

Поэтому соответствие законопроектов правам и свободам человека и гражданина—непременное условие законотворческой деятельности, важнейшее требование, адресованное Конституцией органам законодательной власти и призванное обеспечить верховенство таких прав и свобод. Это требование обращено и к органам исполнительной власти, для которых система прав и свобод человека и гражданина должна служить естественным ограничителем, не позволяющим в своей нормотворческой и правоприменительной деятельности ущемлять эти права и свободы. В соответствии с пунктом «е» части первой статьи 114 Конституции Правительство Российской Федерации призвано осуществлять меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан.

Особое значение положение статьи 18 имеет для органов местного самоуправления. При осуществлении своей компетенции, в частности при обеспечении самостоятельного решения населением вопросов местного значения, владения, пользования, распоряжения муниципальной собственностью, проведения референдумов, выборов и других форм прямого волеизъявления, органы местного самоуправления должны исходить из незыблемости, ненарушимости и непосредственного действия основных конституционных и иных прав и свобод граждан как ведущих принципов своей деятельности. Осуществление этих принципов на уровне местного самоуправления крайне важно для нормальной жизнедеятельности гражданина России.

Непосредственное действие прав и свобод человека и гражданина обеспечивается правосудием, что является признаком их реальности и эффективности. Любые неправомерные действия органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также индивидов, посягающие на права и свободы человека и гражданина и ущемляющие их, могут быть обжалованы в суде. В соответствии со статьей 118 судебная власть в России осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Эти формы судопроизводства выступают в качестве различных способов судебной защиты прав и свобод человека.

Реализация провозглашенного в Конституции принципа обеспечения прав и свобод человека и гражданина правосудием весьма непростая. Если защита в суде нарушенных политических и личных прав человека и гражданина может быть осуществлена на основе чисто юридических процедур, то с защитой социальных, экономических и культурных прав дело обстоит значительно сложнее. Не случайно ряд зарубежных ученых и юристов-практиков не признают указанную категорию прав в качестве субъективных, поскольку они не всегда могут быть защищены в суде. Это относится, например, к правам на труд, на жилище, на охрану здоровья и медицинскую помощь. Здесь юридических форм и процедур недостаточно. Очень важны также экономические и социальные факторы в условиях общества, вступающего на путь рыночной экономики; в ряде случаев судебная защита этих прав весьма проблематична.

Конституция провозглашает Российскую Федерацию социальным государством (см. комментарий к статье 7). Это возлагает на него обязанность защищать экономические, социальные и культурные права человека и гражданина. Последовательное воплощение рыночных реформ должно привести к стабилизации и росту производства, преодолению инфляции и бюджетного дефицита, т. е. к созданию тех экономических условий, без которых обеспечение экономических, социальных и культурных прав граждан в судебном порядке весьма затруднено.

Статья 19

1. Все равны перед законом и судом.
2. Государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности.
3. Мужчина и женщина имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации.

1. Конституционное правило, согласно которому «все равны перед законом и судом», имеет своей основой положения статей 7 и 8 Всеобщей декларации прав человека. Согласно ее статье 7, «все люди равны перед законом и имеют право, без всякого различия, на равную защиту закона». В принципе, осуществление защиты в соответствии с законом может предоставляться гражданам как в судебном порядке, так и в иной, в том числе административной, форме. Однако судебная защита является наиболее универсальным и эффективным способом охраны прав и свобод человека и гражданина.

Это подтверждено в статье 8 Всеобщей декларации прав человека, согласно которой «каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случае нарушения его основных прав, предоставленных ему конституцией или законом». Данная статья Всеобщей декларации прав человека корреспондирует части первой статьи 46 Конституции Российской Федерации: «Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод», которая развивает положения части первой статьи 19 (см. комментарий к статье 46).

2. В Конституции содержится перечень наиболее распространенных факторов и свойств, наличие которых у человека не должно служить основанием для какого-либо ущемления его прав и свобод. В числе таких факторов и свойств, перечень которых не является исчерпывающим, названы наиболее распространенные — пол, раса, национальность, язык, происхождение, имущественное и должностное положение, место жительства, отношение к религии, убеждения, принадлежность к общественным объединениям.

Следует подчеркнуть, что часть вторая статьи 19 не ограничивается воспроизведением положений статьи 2 Всеобщей декларации прав человека, а содержит и некоторую конкретизацию общей нормы о гарантии государством равенства прав и свобод человека и гражданина. Это выражается в запрете любых форм ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности.

3. Хотя фактор пола упоминается в числе обстоятельств, наличие которых не должно умалять права и свободы человека и гражданина, вопрос о равнопра-

вии полов выделен в части третьей статьи 19: «Мужчина и женщина имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации». Необходимость включения в Конституцию такой нормы обусловлена требованиями Конвенции ООН «О ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин» 1979 года, которая была ратифицирована СССР в 1980 году.

Статья 2 названной Конвенции обязывает государства-участников «включить принцип равноправия мужчин и женщин в свои национальные конституции».

Ранее действовавшая Конституция РСФСР 1978 года отвечала этому требованию. Первоначально в статье 32, устанавливавшей равенство всех граждан перед законом, среди обстоятельств, которые не могут ущемлять это равенство, упоминался также пол. Кроме того, имелась статья 33, посвященная равноправию мужчин и женщин. В первой части этой статьи провозглашался принцип равноправия полов, а во второй закреплялись гарантии его осуществления. Они состояли из двух элементов: закреплялось предоставление женщинам равных с мужчинами возможностей в получении образования и профессиональной подготовки, в труде, вознаграждении за него и продвижении по работе, в общественно-политической и культурной деятельности, а также упоминалось о специальных мерах по охране труда и здоровья женщин, включая правовую защиту, материальную и моральную поддержку материнства и детства.

Изменения, внесенные в Конституцию 21 апреля 1992 г., ограничили обеспечение равноправия полов, поскольку была исключена норма о гарантиях равноправия полов, содержащаяся ранее в приведенной выше статье 33. Ее заменила фраза, записанная в статье 34, провозглашавшей, что все равны перед законом и судом, следующего содержания: «Мужчины и женщины имеют равные права и свободы». В такой редакции предлагалось решение данного вопроса в обоих опубликованных для всенародного обсуждения проектах Конституции Российской Федерации.

В тексте Конституции 1993 года под воздействием активных мер, предпринятых рядом женских организаций, приведенное выше положение было развернуто. Ныне часть третья статьи 19 провозглашает наличие у мужчины и женщины не только равных прав и свобод, но и равных возможностей для их реализации.

Это дополнение, несмотря на его краткость, имеет принципиальное значение. Дело в том, что оно создает конституционную базу провозглашения и защиты как индивидуальных прав мужчины и женщины, так и их коллективных прав, что соответствует тенденциям развития международного права и национального права развитых демократических правовых государств.

В современных условиях коллективные права тех категорий граждан, которые по социальным, политическим, физиологическим и иным причинам не имеют равных с другими гражданами возможностей осуществления общих для всех людей прав и свобод, нуждаются в определенной поддержке со стороны как государства, так и международного сообщества. Круг носителей коллективных прав включает молодежь и престарелых, инвалидов и безработных, беженцев и лиц некоренной национальности. Особое место занимают женщины, которые нуждаются в специфической защите со стороны государства, ибо в силу причин физиологического характера не имеют равных с мужчинами возможностей осуществления общих для всех прав человека. Они могут входить и в категории престарелых, инвалидов, беженцев, безработных и т. д., следовательно, не исключено ущемление их прав и свобод также по данному основанию.

Все это важно учитывать в ходе реформы законодательства на основе новой Конституции с тем, чтобы оно реально гарантировало женщинам возможность и свободу выбора выполняемых ими в обществе функций — матери, гражданки и работницы. Соответственно должна быть усилена защита не только материнства и детства, но и отцовства, а также семьи в целом.

Статья 20

1. Каждый имеет право на жизнь.
2. Смертная казнь впредь до ее отмены может устанавливаться федеральным законом в качестве исключительной меры наказания за особо тяжкие преступления против жизни при предоставлении обвиняемому права на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей.

1. Жизнь человека — высшая социальная ценность, охраняемая законом. Право на жизнь является естественным и неотъемлемым.

Во Всеобщей декларации прав человека провозглашаются «ценность человеческой личности» (преамбула) и право каждого человека на жизнь (статья 3). В Международном пакте о гражданских и политических правах обращено внимание на неотъемлемость этого права, его охрану законом и недопустимость произвольного лишения жизни (статья 6). Российская Конституция исходит из этих положений.

Право на жизнь сохраняет свое значение вплоть до смерти человека. Однако до сих пор не прекратились дискуссии по вопросу о том, в какой момент наступает смерть. Этот вопрос приобрел особую актуальность в связи со все расширяющейся практикой трансплантации человеческих органов. Вправе ли врач отключить приборы, искусственно поддерживающие некоторые физиологические функции человека (дыхание, сердцебиение), и изъять у него для пересадки органы, если установлено, что клетки мозга необратимо умерли? Имеют ли при этом правовое значение возражения родственников погибшего? На поставленные вопросы отвечает Закон Российской Федерации от 22 декабря 1992 г. «О трансплантации органов и (или) тканей человека». В статье 9 предусмотрено, что заключение о смерти (открывающее возможность пересадки органов) дается на основе констатации необратимой гибели всего головного мозга (смерть мозга).

Лишение человека жизни (эвтаназия) по его просьбе с целью избавить его от предсмертных страданий, совершенное медицинским персоналом или близкими, рассматривается как нарушение права на жизнь. В статье 45 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан по данному поводу сказано: «Медицинскому персоналу запрещается осуществление эвтаназии — удовлетворение просьбы больного об ускорении его смерти какими-либо действиями или средствами».

Объявление гражданина умершим при отсутствии о нем сведений в течение трех лет (в некоторых случаях — шести месяцев) не есть окончательное отчуждение Права на жизнь, поскольку явка лица, объявленного по ^сУДУ умершим, влечет восстановление его во всех правах (статьи 21, 22 Гражданского кодекса РСФСР).

Право на жизнь обеспечено рядом конституционных гарантий: правом на благоприятную окружающую среду (статья 42), запретом пыток, насилия и добровольным согласием на проведение медицинских, научных и иных опытов (статья 21), правом собираться мирно, без оружия (статья 31), социальным обеспечением по возрасту, в случае болезни, инвалидности (статья 39), правом на охрану здоровья и медицинскую помощь, бесплатную в государственных и муниципальных медицинских учреждениях, развитием систем здравоохранения (статья 41). К сожалению, многие из этих гарантий имеют пока лишь декларативное значение.

Право на жизнь защищено не только Конституцией, но и отраслевым законодательством. В частности, Уголовный кодекс РСФСР содержит ряд норм, охраняющих жизнь человека. Установлена уголовная ответственность за убийство (статьи 102—106), доведение до самоубийства (статья 107), оставление в опасности (статья 127), неоказание помощи больному (статья 128), незаконное врачевание (статья 221) и др. Допускается необходимая оборона (статья 13).

Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР не допускает поставление в опасность жизни и здоровья человека при проведении следственного эксперимента, освидетельствования (статьи 181, 183 УПК). Общеизвестно, что такие действия недопустимы и при получении образцов для исследования, проведении экспертизы, других процессуальных действий (статья 11).

Исправительно-трудовой кодекс РСФСР имеет задачей создание условий, исключающих какую-либо опасность для жизни и здоровья осужденных. Объявлено о недопущении физических страданий (статья 1), провозглашено право на личную безопасность при возникновении угрозы жизни и здоровью заключенных (статья 82), предоставлено право на приобретение продуктов питания (статья 24), усиленный труд (статья 37), материально-бытовое обеспечение (статья 56) и медико-санитарное обслуживание (статья 57).

Кодекс РСФСР об административных правонарушениях охраняет жизнь человека, вводя ответственность за нарушение правил по охране труда (статья 41), нарушение санитарно-гигиенических и санитарно-противоэпидемических правил и норм (статья 42), нарушение правил хранения и перевозки огнестрельного оружия и боеприпасов (статья 173) и др.

Жизнь человека охраняется рядом запретов на применение огнестрельного оружия и спецсредств.

Принятые в России законы о милиции (1991 год), о внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации (1992 год), об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы (1993 год), о государственной охране высших органов государственной власти Российской Федерации и их должностных лиц (1993 год) установили следующие случаи законного применения огнестрельного оружия: 1) для защиты от нападения, угрожающего жизни и здоровью граждан; 2) для отражения нападения на сотрудников правоохранительных органов, угрожающего их жизни и здоровью, а также для пресечения попыток завладеть их оружием; 3) для освобождения заложников, захваченных объектов, сооружений, грузов, боевой техники; 4) для задержания преступников, пытающихся скрыться, при совершении тяжких преступлений против жизни, здоровья и собственности; 5) для пресечения побега задержанных, арестованных, осужденных к лишению свободы и пресечения попыток освобождения указанных лиц; 6) для отражения группового или вооруженного нападения на военные городки, воинские эшелоны, жилища граждан, помещения государственных органов, предприятий и организаций; 7) для подавления сопротивления вооруженных групп.

2. Смертная казнь — уголовное наказание, применяемое не иначе как на основании приговора суда. Смертная казнь — исключительная мера наказания. Она вынесена за пределы перечня уголовных наказаний, приведенного в статье 21 УК РСФСР. И в Конституции Российской Федерации, и в статье 23 УК РСФСР высказано намерение отменить смертную казнь. В России смертная казнь отменялась трижды — в 1917, 1920 и 1947—1950 годах. Восстановление смертной казни продиктовано ростом преступности, применением все более жестоких, варварских способов совершения преступлений (особенно убийств на сексуальной почве), появлением организованной преступности, низкой раскрываемостью преступлений. В 60—70-х годах число составов преступлений, за совершение которых могла быть применена смертная казнь, достигло 22, включая воинские преступления (в том числе хищение в особо крупных размерах, получение

взятки в особо крупных размерах, дезорганизация работы исправительно-трудовых учреждений) Но в конце 80-х годов наметилась тенденция к сокращению применения смертной казни, в частности, была отменена смертная казнь за совершение экономических преступлений. К 1993 году осталось несколько составов, допускающих наказание в виде смертной казни (исключая воинские преступления). Допущена замена смертной казни пожизненным заключением. Международный пакт о гражданских и политических правах в виде компромисса допускает для стран, еще не отменивших смертную казнь, применение этой меры наказания «за самые тяжкие преступления» (статья 6).

В новой Конституции Российской Федерации сужена сфера применения смертной казни — только за особо тяжкие преступления против жизни. Это значит, что Конституция определила правовые основания для отмены смертной казни по ряду составов преступлений, в том числе за измену Родине (статья 64 УК); шпионаж (статья 65 УК); организационную деятельность, направленную к совершению измены Родине и шпионажа (статья 72 УК); бандитизм, если он не связан с нападением на людей (статья 77 УК); действия, дезорганизующие работу исправительно-трудовых учреждений (статья 77¹ УК); изнасилование, совершенное особо опасным рецидивистом или повлекшее особо тяжкие последствия, изнасилование малолетней (часть четвертая статьи 117 УК), за исключением случаев, когда это преступление было одновременно направлено против жизни потерпевшей.

Смертная казнь и раньше, и тем более теперь применяется в основном за убийство при особо отягчающих обстоятельствах. Не могут быть приговорены к смертной казни лица, не достигшие до совершения преступления 18 лет, женщины, а также мужчины старше 65 лет.

Нельзя допускать, чтобы напряженная социальная обстановка влияла на практику вынесения и исполнения смертных приговоров. Такие приговоры, вынесенные за преступления, совершенные в период чрезвычайного положения, не приводятся в исполнение в течение всего времени чрезвычайного положения и 30 суток после его прекращения или отмены (статья 36 Закона от 17 мая 1991 г. «О чрезвычайном положении»). В течение этого времени осужденный может добиваться отмены смертного приговора или помилования

Международный пакт о гражданских и политических правах установил, что смертный приговор может быть приведен в исполнение только после вынесения окончательного приговора компетентным судом (статья 6). Это значит, что жалоба осужденного к смерти должна пройти все судебные инстанции, прежде чем приговор будет приведен в исполнение. Согласно сложившейся у нас практике, уголовное дело, по которому вынесен смертный приговор, потребует Верховным Судом Российской Федерации для проверки в порядке надзора даже при отсутствии жалобы осужденного. Лицо, имеющее право принести протест в порядке надзора, может приостановить исполнение приговора.

После отклонения жалобы всеми судебными инстанциями осужденный к смерти может быть помилован Президентом Российской Федерации (пункт «в» статьи 89 Конституции). До рассмотрения ходатайства о помиловании приговор не приводится в исполнение.

Российское законодательство допускает только один метод исполнения смертной казни — расстрел (статья 23 УК). При этом запрещены мучительство и позорящие действия. Не допускается публичное приведение в исполнение смертной казни.

Подсудимый имеет право на рассмотрение его дела судом присяжных в случаях, когда применяется смертная казнь. Однако подсудимый заранее не знает, будет ли к нему применена смертная казнь. Поэтому часть вторую статьи 20 Конституции России надо понимать в том смысле, что правом на суд присяжных пользуется каждое лицо, обвиняемое в совершении преступления, за которое, согласно закону, может быть назначена смертная казнь.

Из пункта 6 раздела второго «Заключительные и переходные положения» Конституции следует, что до введения в действие соответствующего федерального закона суд присяжных повсеместно еще не функционирует (см. комментарий к пункту 6 раздела второго).

Статья 21

1. Достоинство личности охраняется государством. Ничто не может быть основанием для его умаления.

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

1. Каждый человек представляет собой высшую ценность как существо, наделенное разумом, волей и чувствами. Достоинство — признание за человеком этой ценности независимо от того, что он о себе думает и как его оценивают другие. Достоинство субъективно (чувство собственного достоинства) и в то же время объективно (всеобщее признание и уважение личности). Каждый человек имеет право на то, чтобы никто не умалял его достоинство.

Конституция Российской Федерации гарантирует гражданам охрану достоинства личности. Эта гарантия дается любому человеку, т. е. Конституция ставит знак равенства между понятиями «человек» и «личность». Охраняется достоинство не только взрослого и дееспособного человека, но и ребенка, а также душевнобольного. В частности, оскорбление таких лиц, ими не осознанное, — тоже преступление (статья 131 УК РСФСР). Запрещая унижать достоинство и честь всех лиц, подвергаемых освидетельствованию (статья 181 УПК РСФСР), привлекаемых к участию в следственном эксперименте (статья 183 УПК РСФСР), закон исходит из того, что они — личности.

В части первой статьи 21 Конституции большую смысловую нагрузку несет слово «ничто». Ни преступление, повлекшее заключение правонарушителя в тюрьму или колонию, ни обездоленность и нищета, заставляющие просить милостыню, ни тяжкая, позорная, по общепринятым представлениям, болезнь (душевное или венерическое заболевание, СПИД и т. п.) — ничто не может служить основанием для умаления достоинства личности.

Уголовный кодекс РСФСР в обеспечение статьи 21 Конституции устанавливает уголовную ответственность за преступления, связанные с посягательством на честь и достоинство личности: клевету (статья 130), оскорбление (статья 131), хулиганство (статья 206), оскорбление работника милиции (статья 192¹), оскорбление подчиненным воинского начальника или воин-

ским начальником подчиненного (статья 243), доведение до самоубийства путем жестокого обращения с потерпевшим или систематического унижения его личного достоинства (статья 107).

В уголовном процессе охрана человеческого достоинства диктует такие, например, меры, как присутствие понятых того же пола, что и обыскиваемый или освидетельствуемый (статья 172 УПК РСФСР), запрет насилия, домогательств и угроз при проведении любого следственного действия (статья 20 УПК РСФСР).

Закон Российской Федерации от 2 июля 1992 г. «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» предоставляет всем психически больным право на «уважительное и гуманное отношение, исключающее унижение человеческого достоинства». Насилие рассматривается как крайняя мера, применяемая, когда больной представляет опасность для себя или окружающих (статья 30).

Существуют гражданско-правовые средства защиты чести и достоинства — предъявление в суд исков о материальном возмещении морального вреда, причиненного распространением порочащих человека сведений, и об опровержении этих сведений (статья 7 ГК РСФСР, Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. «О средствах массовой информации»). Бремя доказывания истинности сведений возложено на того, кто их распространил. Порочащие сведения, опубликованные в печати, в случае их несоответствия действительности опровергаются в печати. Сумма денежной компенсации за причинение морального вреда определяется судом довольно произвольно, поскольку нет четких правовых критериев для ее исчисления. Материальную ответственность несут как редакция (издательство), так и автор.

2. В статье 21 Конституции нашла воплощение статья 5 Всеобщей декларации прав человека о запрете подвергать его «пыткам или жестоким, бесчеловечным или унижающим его достоинство обращению и наказанию». В статье 22 названной Декларации предусмотрена необходимость создания социально-экономических условий, исключающих унижение человеческого достоинства. Запрет унижать достоинство человека, применять пытки и другие жестокие методы обращения с людьми установлен и в статье 7 Международного пакта о гражданских и политических правах.

Российская Федерация связана обязательствами, вытекающими из Декларации о защите всех лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1975 года, Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 года, Стандартных минимальных правил обращения с заключенными 1984 года, Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка 1979 года и других международных актов.

Понятие пытки раскрыто в статье 1 Конвенции против пыток. Наиболее существенные элементы этого понятия: а) причинение человеку сильной боли или страданий, физических либо нравственных; б) цель — получить признание, наказать, запугать или принудить к каким-либо действиям или сообщениям; в) субъект — государственное должностное лицо или иное лицо, выступающее в официальном качестве (например, контролер ИТУ, солдат внутренних войск), или действующее по их подстрекательству, или с их ведома либо с их молчаливого согласия (например, избивание обвиняемого другими арестованными с молчаливого согласия администрации ИТУ). В статье 2 Конвенции предусмотрено, что чрезвычайное положение, состояние войны, политическая нестабильность и другие исключительные обстоятельства не могут служить оправданием пыток и иного унижения человеческого достоинства (см. также статью 27 Закона от 17 мая 1991 г. «О чрезвычайном положении»). Участники Конвенции обязаны устанавливать уголовное наказание за применение пыток. В УК РСФСР имеются два таких состава: часть вторая статьи 171 — превышение власти или служебных полномочий, если она сопровождалась насилием, применением оружия или мучительными и оскорбляющими личное достоинство потерпевшего действиями (до 10 лет лишения свободы), и часть вторая статьи 179 — принуждение к даче показаний, соединенное с применением насилия или с издевательством над личностью допрашиваемого (до 10 лет лишения свободы). Соучастники, не являющиеся должностными лицами, несут ответственность соответственно за причинение телесных повреждений, побои, истязания (статьи 108—113 УК РСФСР). Однако УК РСФСР не знает понятия пытки.

Разновидностью пытки является незаконное лишение человека свободы (статья 126 УК РСФСР). Слишком продолжительные сроки заключения под стражу до суда — тоже вид пытки. В настоящее время Генеральному прокурору Российской Федерации незаконно (еще постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 17 января 1992 г.) предоставлено право продлевать сроки содержания под стражей до 18 месяцев (раньше этот срок составлял 9 месяцев). В этот срок не входит время ознакомления обвиняемых и их защитников с материалами дела. Не установлены сроки ареста подсудимого в период нахождения дела в суде (иногда это годы). Как разновидность пытки следует рассматривать практику содержания под стражей до суда психически больных после того, как они признаны таковыми в учреждениях судебно-психиатрической экспертизы. Такая практика противоречит пункту 1 статьи 82 Стандартных минимальных правил обращения с заключенными, где говорится, что лица, признанные душевнобольными, не должны содержаться в тюрьмах.

Обязательны для России «Принципы медицинской этики, относящиеся к роли работников здравоохранения, в особенности врачей, в защите заключенных или задержанных от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания» (резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № 37/194 от 18 декабря 1982 г.).

Некоторые идеи, заложенные в статье 21 Конституции, содержатся в Исправительно-трудовом кодексе РСФСР: исполнение наказания провозглашается не имеющим целью причинить осужденному физические страдания или унижить его человеческое достоинство (часть вторая статьи 1); осужденные сохраняют общий правовой статус гражданина, за некоторыми вынужденными изъятиями (статья 8²); осужденным предоставлено право на личную безопасность (статья 82); персоналу категорически запрещены жестокие, бесчеловечные или унижающие человеческое достоинство действия (статья 116).

Российская Федерация признает Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, требующий от этих лиц гуманного обращения с задержанными и арестованными, защиты достоинства каждого, применения силы лишь в случаях крайней необходимо-

сти, когда другие методы не могут помочь в предотвращении правонарушения, и категорически запрещающий применение пыток и других жестоких, бесчеловечных методов обращения и наказания (статьи 2, 3, 5). Эти требования воспроизводятся и конкретизируются в Документе Московского совещания Конференции по человеческому измерению (1991 г.).

Разновидностью насилия либо жестокости являются принудительные медицинские, научные или иные опыты над людьми (часть вторая статья 21 Конституции). Однако такие опыты недопустимы и в случаях, когда «подопытные» ничего не знали об их проведении. При этом не имеет значения, представляли ли такие опыты угрозу для жизни и здоровья людей или, по мнению «экспериментаторов», были безопасны. Для проведения любого опыта над человеком требуется добровольное (а не вынужденное) его согласие. Если опыт опасен для жизни и здоровья, то он не может быть проведен даже с согласия. Это вытекает из ряда статей Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан. В пункте 12 статьи 6 закреплено, что необходима выдача разрешений на применение новых методов профилактики, диагностики и лечения, новых медицинских технологий (такие разрешения основываются на достоверных данных о безвредности новых методов или их большей полезности, чем вредности); часть третья статьи 43 допускает применение по письменному согласию больного новых методов, хотя и не разрешенных, но «находящихся на рассмотрении в установленном порядке», а это значит, что метод уже прошел предварительную проверку; часть пятая статьи 43 предусматривает, что проведение биомедицинского исследования «должно основываться на предварительно проведенном лабораторном эксперименте»; в части восьмой статьи 43 записано: «пропаганда... методов профилактики, диагностики, лечения и лекарственных средств, не прошедших проверочных испытаний в установленном законом порядке, запрещается».

Закон Российской Федерации от 2 июля 1992 г. «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» требует предварительного согласия больного для «использования в качестве объекта испытаний медицинских средств и методов» (статья 5). И далее: «Для диагностики и лечения... применяются

медицинские средства и методы, разрешенные в порядке, установленном законодательством», причем никакие медицинские средства и методы «не должны использоваться для наказания лица, страдающего психическим расстройством...» (части вторая и третья статьи 10). При этом проведение на людях испытаний медицинских средств и методов не допускается (пункт 5 статьи 11).

Запрет, установленный частью второй статьи 21 Конституции, находит подтверждение и в международных соглашениях. Так, согласно статье 7 Международного пакта о гражданских и политических правах, «ни одно лицо не должно без его свободного согласия подвергаться медицинским или научным опытам». Российское законодательство запрещает, в частности, проводить такие опыты на задержанных, арестованных и отбывающих наказание в виде лишения свободы (ст. 29 Основ законодательства Российской Федерации

Об охране здоровья граждан). Никто, даже смертельно больной или приговоренный к смерти, не должен подвергаться медицинским и иным опытам. Особенно не допустимы опыты на людях, связанные с испытаниями атомного, водородного, химического и биологического оружия.

Статья 22

1. Каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность.

2. Арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускаются только по судебному решению. До судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов.

1. Право на свободу и личную неприкосновенность принадлежит каждому гражданину России, иностранцу, лицу без гражданства, лицу с двойным гражданством.

Правом на свободу и личную неприкосновенность пользуются несовершеннолетние и душевнобольные, в том числе признанные недееспособными или ограниченно дееспособными. Однако свобода и неприкосновенность этих лиц могут быть до известных пределов

ограничены на законных основаниях родителями, усыновителями, опекунами и попечителями в интересах надлежащего воспитания несовершеннолетних или охраны жизни, здоровья, прав и законных интересов душевнобольных. Но злоупотребление родительскими правами, жестокое обращение с детьми, оставление подопечных без надзора и помощи влекут соответственно лишение родительских прав или отстранение опекунов и попечителей от исполнения ими своих обязанностей (статьи 59, 138 Кодекса о браке и семье РСФСР).

Государство гарантирует право гражданина на свободу и личную неприкосновенность. Во всех случаях нарушения этого права человек может требовать его восстановления по суду (см. комментарий к статье 46). Частью первой статьи 22 учреждены два правовых института: 1) неприкосновенность личности, 2) неприкосновенность личной жизни. Первый институт закреплен в статьях 21 и 22, а второй — в статьях 23, 24, 25 Конституции.

В статье 22 право на свободу связано с личной неприкосновенностью. Под правом личной неприкосновенности следует понимать гарантированную государством личную безопасность и свободу человека, состоящую в недопущении, пресечении и наказуемости посягательств на: 1) жизнь, здоровье, телесную неприкосновенность и половую свободу (физическая неприкосновенность); 2) честь, достоинство, нравственную свободу (нравственная неприкосновенность); 3) нормальное течение психических процессов (психическая неприкосновенность); 4) индивидуальную свободу человека, выражающуюся в предоставленной ему возможности располагать собой, своим свободным временем, по своему усмотрению определять место пребывания, не находиться под наблюдением или охраной (личная безопасность).

Физическая неприкосновенность личности гарантирована рядом конституционных положений: правом на жизнь (статья 20), запретом пыток, насилия, принудительных медицинских опытов (статья 21), правом на труд в условиях безопасности и гигиены (статья 37), правом на охрану здоровья и медицинскую помощь (статья 41), правом на благоприятную окружающую среду и возмещение ущерба здоровью, причиненного экологическими правонарушениями (статья 42), пра-

вом потерпевшего на компенсацию причиненного ему ущерба (статья 52).

Телесная неприкосновенность и половая свобода защищены уголовным законодательством (уголовная ответственность за убийство, телесные повреждения, изнасилование и т. д. по главе 3 УК РСФСР), гражданским законодательством (обязательства, возникающие вследствие причинения вреда, в частности, источником повышенной опасности, по главе 40 ГК РСФСР), административным законодательством (ответственность за правонарушения в области охраны труда и здоровья населения по главе 5 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях), уголовно-процессуальным законодательством (запрет домогаться показаний обвиняемого и других участвующих в деле лиц путем насилия, угроз и иных незаконных мер, упомянутых в статье 20 УПК, производство следственного эксперимента при условии, что этим не создается опасность для здоровья участвующих в нем лиц, по статье 183 УПК РСФСР).

Физическая неприкосновенность человека в области медицины защищена правилом, согласно которому любое медицинское вмешательство, будь то операция, сложная диагностическая процедура или обыкновенный укол, допускается только с согласия пациента. В отношении лиц, не достигших 15 лет, и недееспособных согласие дают соответственно родители и законные представители. При их отсутствии решение принимает консилиум врачей, а если нет возможности собрать его — лечащий (дежурный) врач. В таком же порядке, т. е. без согласия, принимается решение в случаях, когда состояние больного не позволяет ему выразить свою волю (статья 32 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан).

Существуют законные ограничения физической неприкосновенности личности, особенно в уголовном процессе, где в интересах раскрытия преступлений приходится в ряде случаев жертвовать некоторыми основными правами граждан. В соответствии со статьями 70 и 127 УПК РСФСР все постановления следователя, вынесенные на законных основаниях, обязательны для лиц, которых они касаются.

Нравственная неприкосновенность рассматривается в комментарии к статье 21 Конституции.

Психическая неприкосновенность личности обеспечивается недопустимостью: 1) сеансов целительства (включая гипноз), в том числе с использованием средств массовой информации (статья 57 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан); 2) применения методов лечения, в том числе хирургических и лекарственных средств, вызывающих необратимые последствия на психику и общее состояние здоровья душевнобольных (пункт 5 статьи 11 Закона Российской Федерации от 2 июля 1992 г. «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»); 3) допросов под гипнозом, экстрасенсорным воздействием, с использованием растормаживающих препаратов; 4) угроз, обещаний, вымогательства, шантажа, уговоров с целью добиться признания или получения угодных следователю показаний.

2. В части второй статьи 22 Конституции указаны самые строгие и нежелательные для человека ограничения свободы и личной неприкосновенности, для применения которых необходимы наиболее существенные, а именно судебные, гарантии охраны конституционных прав личности.

Под арестом понимается: 1) административный арест, т. е. наказание, налагаемое на срок до 15 суток (в условиях чрезвычайного положения до 30 суток) судом или судьей (статья 32 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях); 2) заключение под стражу в качестве меры пресечения в уголовном процессе (пункт 16 статьи 34 УПК РСФСР в редакции Закона Российской Федерации от 23 мая 1992 г.); 3¹) дисциплинарный арест, т. е. дисциплинарное взыскание, налагаемое командирами и начальниками на военнослужащих и приравненных к ним лиц в виде содержания на гауптвахте до 10 суток. В соответствии с частью второй статьи 22 любой арест возможен только по судебному решению. Но вряд ли это относится к дисциплинарному аресту, применение которого по судебному решению исказило бы смысл и назначение этого вида наказания, применяемого лишь за служебные проступки.

Заключение под стражу охватывается понятием ареста как меры пресечения в уголовном процессе (статьи 89, 96 УПК РСФСР) и требует во всех случаях судебного решения. Под судебным решением следует понимать постановление (ордер) единолично судьи,

к которому обратились дознаватель, следователь или прокурор с мотивированным ходатайством о заключении обвиняемого под стражу в стадии предварительного расследования (процедура рассмотрения таких ходатайств законом пока не предусмотрена, но она может быть аналогичной той, которая в соответствии с статьей 11 УПК РСФСР в редакции Закона Российской Федерации от 23 мая 1992 г. установлена для обжалования в суд незаконных и необоснованных арестов). Судебные решения, понимаемые в контексте части второй статьи 22 Конституции,— это также постановление о заключении обвиняемого под стражу, вынесенное судьей единолично в стадии подготовки дела к слушанию, определение, вынесенное судьей единолично или совместно с народными заседателями в стадии судебного разбирательства, определение или постановление, вынесенное профессиональными судьями в кассационной или надзорной стадиях уголовного процесса. Судебное решение необходимо и для продления срока содержания обвиняемого под стражей на предварительном следствии. Предельная продолжительность такого содержания должна быть сокращена с 18 до 9 месяцев.

Содержание под стражей в уголовно-процессуальном смысле — это реализация меры пресечения в виде заключения под стражу (статья 97 УПК РСФСР). Но в части второй статьи 22 Конституции этому понятию, надо полагать, придано совсем другое значение. Можно предположить, что речь идет о содержании под стражей в виде отбывания уголовного наказания — лишения свободы — по приговору суда (приговор — разновидность судебного решения).

Задержание без судебного решения допускается лишь в течение 48 часов (до принятия новой Конституции этот срок в уголовном процессе составлял 72 часа — статья 122 УПК РСФСР). Срок задержания исчисляется с момента доставления лица в орган дознания или к следователю, а если вынесено постановление о задержании — с момента фактического задержания (см. Положение о порядке кратковременного задержания лиц, подозреваемых в совершении преступления). Срок административного задержания исчисляется с момента доставления нарушителя для составления протокола, а лица, находящегося в состоянии опьянения,— со времени его вытрезвления (статья

242 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях).

Административное задержание может длиться и более 48 часов. Лица, нарушившие пограничный режим, могут быть задержаны для установления личности и выяснения обстоятельств правонарушения на срок до трех суток (с сообщением письменно прокурору), а при отсутствии у нарушителя документов, удостоверяющих личность, на срок до десяти суток (с санкции прокурора); бродяги могут быть задержаны на срок до двадцати суток, несовершеннолетние могут быть помещены в приемники-распределители на срок до тридцати суток. В соответствии с частью второй статьи 22 Конституции во всех этих случаях требуется судебное решение, подтверждающее законность и обоснованность административного задержания, если его срок превышает 48 часов.

В пункте 3 статьи 9 Международного пакта о гражданских и политических правах говорится: «Каждое арестованное или задержанное по уголовному обвинению лицо в срочном порядке доставляется к судье или к другому должностному лицу, которому принадлежит по закону право осуществлять судебную власть, и имеет право на судебное разбирательство в течение разумного срока или на освобождение». Часть вторая статьи 22 Конституции соответствует данному положению. Это пока не сделано в отраслевом законодательстве, которое по-прежнему не требует доставления каждого задержанного и арестованного не только к судье, но даже и к прокурору.

В «Заключительных и переходных положениях» Конституции Российской Федерации записано: «До приведения уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации в соответствие с положениями настоящей Конституции сохраняется прежний порядок ареста, содержания под стражей и задержания лиц, подозреваемых в совершении преступления». Это значит, что в течение неопределенного, довольно продолжительного времени часть вторая статьи 22 Конституции останется лишь декларацией, заявлением о намерениях. Санкции на заключение под стражу и продление его срока будут по-прежнему давать прокуроры, сами эти сроки будут неоправданно велики, срок уголовно-процессуального задержания будет составлять 72 часа.

Приведенное переходное положение касается только уголовно-процессуального законодательства, а это

значит, что отныне все административные задержания продолжительностью свыше 48 часов должны санкционироваться не прокурором, а судьей (судом). В заключительных и переходных положениях не указано заключение под стражу, но упомянут арест. Если в части второй статьи 22 Конституции Российской Федерации заключение под стражу понимается как мера пресечения в уголовном процессе, а арест как административное наказание, то заключение под стражу с учетом переходных положений должно уже теперь применяться по судебному решению.

К другим законным способам ограничения свободы граждан относятся: принудительное лечение психически больных, представляющих опасность для себя и окружающих (они могут быть помещены врачами в стационар с последующим получением санкции судьи на принудительное лечение в соответствии со статьями 32—36 Закона Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»); временная изоляция и лечение больных, страдающих тяжелыми инфекционными заболеваниями (лепра, сифилис и т. п.); направление подростков в спецшколы, интернаты и т. п. на основании решений комиссий по делам несовершеннолетних.

Ограничение свободы во всех этих случаях может осуществляться только по судебному решению. Последнее имеет предпочтение перед прокурорской санкцией, поскольку исходит от лица независимого, не несущего ответственности за состояние правопорядка, не связанного узковедомственными интересами.

Статья 23

1. Каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени.

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

1. Частная жизнь (в некоторых правовых и литературных источниках — личная жизнь) представляет собой жизнедеятельность человека в особой сфере

семейных, бытовых, личных, интимных отношении, не подлежащих контролю со стороны государства, общественных организаций, граждан; свободу уединения, размышления, вступления в контакты с другими людьми или воздержания от таких контактов; свободу высказываний и правомерных поступков вне сферы служебных отношений; тайну жилища, дневников, других личных записей, переписки, других почтовых отправлений, телеграфных и иных сообщений, содержания телефонных и иных переговоров; тайну усыновления; гарантированную возможность доверить свои личные и семейные тайны священнику, врачу, адвокату, нотариусу без опасения их разглашения. «Неприкосновенность» и «тайна» — два понятия, характеризующие природу данного института.

Следует различать тайны исключительно личные (никому не доверенные) и тайны профессиональные (личные тайны, доверенные представителям различных профессий — врачам, адвокатам, нотариусам, священникам). Субъекты профессиональных тайн несут юридическую или иную (например, религиозную) ответственность за их разглашение. Не всякая личная тайна является семейной. Не все, что человек сообщает врачу, адвокату, нотариусу, является его тайной, однако эти лица обязаны не разглашать любые сообщенные им сведения (например, об обстоятельствах уголовного дела).

Вынужденная необходимость разглашения личных и семейных тайн, сведений о частной жизни граждан возникает в трех основных сферах: 1) борьбы с преступностью; 2) защиты здоровья граждан; 3) при объявлении чрезвычайного и военного положения.

Субъектом права на неприкосновенность частной жизни, охрану личных и семейных тайн является любой человек, в том числе несовершеннолетний и душевнобольной. Это право может быть на законных основаниях ограничено в отношении лиц, задержанных, арестованных и лишенных свободы, страдающих тяжкими инфекционными болезнями (при их обращении к врачу) и некоторых других категорий граждан.

Члены семьи не несут юридическую ответственность за разглашение личных и семейных тайн. Такая ответственность возложена на государственных служащих и представителей указанных выше профессий, которым были доверены эти тайны. Эти лица не вправе

разглашать личные и семейные тайны даже после смерти доверителя, за исключением случаев, указанных в законе (например, при необходимости реабилитировать умершего).

Положения части первой статьи 23 Конституции конкретизируются в различных отраслях права и видах деятельности.

В содержание медицинской тайны входят сведения: 1) о факте обращения за медицинской помощью; 2) о болезни (диагнозе, лечении, прогнозе); 3) о методах лечения; 4) о лице, обратившемся за помощью, — его прошлом, привычках, наклонностях, физических и психических недостатках, интимных связях; 5) о семье больного и укладе жизни в доме.

В содержание адвокатской тайны включаются: 1) сам факт обращения за юридической помощью; 2) сведения о преступлении, соучастниках, личной и семейной жизни обратившегося; 3) сведения о личной жизни обвиняемого (представляемого — лица, которого представляет адвокат), почерпнутые адвокатом из уголовного или гражданского дела; 4) сведения, содержащиеся в переписке адвоката с обвиняемым (представляемым) и в адвокатском досье. Закон запрещает допрашивать адвоката в качестве свидетеля об обстоятельствах, которые стали ему известны в связи с выполнением обязанностей защитника или представителя (пункты 1 и 3 статьи 72 УПК РСФСР). Адвокат не несет ответственности за недоносительство. Все это необходимые условия безбоязненного обращения граждан в адвокатуру за оказанием юридической помощи.

Частная жизнь, личные и семейные тайны охраняются законом. УК РСФСР устанавливает уголовную ответственность за: разглашение тайны усыновления против воли усыновителя (статья 124'); разглашение данных предварительного следствия и дознания, если соответствующий участник процесса был предупрежден об этом (статьи 184 и 139 УПК РСФСР); нарушение тайны переписки, телефонных переговоров и телеграфных сообщений граждан (статья 135); нарушение неприкосновенности жилища — незаконный обыск, незаконное выселение и иные нарушения этого права (статья 136). Под статью 184 УК РСФСР подпадают и те случаи, когда дознаватель, следователь или прокурор предупредили участников

процесса о недопустимости разглашения данных о частной жизни граждан (здесь содержанием следственной тайны становятся личные и семейные тайны). Разглашение сведений о частной жизни, личных и семейных тайнах в ряде случаев наказуемо в административном или дисциплинарном порядке.

Наибольшие ограничения права на неприкосновенность частной жизни, на сохранение личных и семейных тайн существуют при отбывании лицом наказания в виде лишения свободы, а также в уголовном процессе и в оперативно-розыскной деятельности (ОРД).

В исправительно-трудовых учреждениях допускаются так называемые режимные, в том числе личные, обыски (для их проведения не нужны какие-либо конкретные основания), осуществляются цензура корреспонденции, досмотр посылок, бандеролей и передач, а также досмотр вещей и одежды лиц, входящих в ИТУ и выходящих из него (статья 22 ИТК РСФСР).

В уголовном процессе допускается разглашение сведений о частной жизни граждан при допросе свидетеля (в том числе врача) и потерпевшего, если эти сведения необходимы для установления обстоятельств, подлежащих доказыванию по уголовному делу (однако никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, согласно статье 51 Конституции).

Обстоятельства частной жизни могут быть установлены экспертизой (например, импотенция), освидетельствованием (например, физические дефекты), личным обыском и выемкой в помещениях (дневники, личные бумаги и т. п.), осмотром и выемкой почтово-телеграфной корреспонденции. УПК РСФСР не устанавливает критериев и пределов применения принуждения при сборе сведений о частной жизни граждан. Так, не установлено, можно ли принудительно проводить экспертизу и освидетельствование потерпевших и свидетелей, в принудительном порядке получать образцы для исследования, не определен круг лиц, переписка которых может быть подвергнута аресту, осмотру и выемке. При наличии таких пробелов непосредственно действует конституционное правило: «каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну», пока исключения не будут четко установлены федеральным законом.

Закон Российской Федерации от 13 марта 1992 г. «Об

Федерации» допускает существенное вторжение органов государства в частную жизнь граждан, предусматривая внепроцессуальные (тайные, агентурные) методы наблюдения за человеком, контроль за почтовыми отправлениями, прослушивание телефонных и иных переговоров, снятие информации с технических каналов связи. При этом могут применяться аудиозапись, кино- и фотосъемка, другие технические средства. В статье 7 допускается применение оперативно-технических мер, когда еще нет данных, указывающих на признаки преступления, т. е. когда отсутствуют основания для возбуждения уголовного дела. Такими правами пользуются оперативно-розыскные органы МВД, Федеральной службы контрразведки, Службы внешней разведки Российской Федерации, Федеральной налоговой полиции и Государственной охраны высших органов государственной власти Российской Федерации.

Положение части первой статьи 23 Конституции требует четко разработать процедуры получения сведений о частной жизни граждан, которые отсутствуют в Законе об ОРД (есть лишь отдельные элементы процедуры). В этом отношении закон не соответствует требованиям Всеобщей декларации прав человека и Международного пакта о гражданских и политических правах относительно законной процедуры получения сведений о личных и семейных тайнах.

Закон Российской Федерации от 24 июня 1993 г. «О федеральных органах налоговой полиции» (пункт 20 статьи 11) дает этим органам право выплачивать лицу, предоставившему информацию о налоговом правонарушении, до 10 процентов от сокрытых сумм. Эта норма стимулирует проникновение в частную жизнь граждан. Представляется поэтому, что она противоречит части первой статьи 23 Конституции.

В части первой статьи 23 предусмотрено также право на защиту своей чести и своего доброго имени (см. комментарий к статье 21). В связи с введением понятия «доброе имя» следует отметить, что не каждый человек имеет добрую репутацию. Несмотря на это, наличие у него права на доброе имя презюмируется, пока в установленном законом порядке не будет доказано обратное.

Право защиты чести может быть реализовано как отдельным человеком, так и группой людей, общественной организацией, юридическим лицом, честь

которых пострадала в результате клеветы, оскорбления и других подобных действий.

2. Часть вторая статьи 23 Конституции предусматривает, что недопустимо разглашение информации, которой обмениваются между собой люди. Вся эта информация не подлежит цензуре. Под информацией надо понимать не только переписку, телефонные переговоры, почтовые и телеграфные сообщения, но и всякие иные сведения, как-то: сообщения, переданные по факсу, телексу, радио, через космическую (спутниковую) связь, с использованием других технических каналов связи. Должностные и иные официальные лица (работники почты, телеграфа, оперативные работники, следователи, прокуроры, специалисты и понятые, присутствовавшие при выемке корреспонденции, эксперты, переводчики и др.) несут ответственность за разглашение содержания почтово-телеграфной корреспонденции.

Часть вторая статьи 23 требует судебного решения для всякого ограничения тайны переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. Это требование распространяется на лиц, ведущих дознание, предварительное следствие, а также на лиц, которые осуществляют оперативно-розыскную деятельность. Они могут производить осмотр и выемку почтово-телеграфной корреспонденции и прослушивать телефонные переговоры не иначе как на основании судебного решения. Эта норма вступила в силу со дня опубликования новой российской Конституции (25 декабря 1993 г.). Следовательно, прекратилось действие статьи 174 УПК РСФСР (наложение ареста на корреспонденцию, осмотр и выемка ее в почтово-телеграфных учреждениях) и Закона СССР от 12 июня 1990 г. «О внесении изменений и дополнений в Основы уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик», допускавшего прослушивание телефонных переговоров как процессуальное действие, связанное с установлением прокурорского порядка санкционирования ареста, осмотра и выемки корреспонденции и прослушивания телефонных переговоров. Утратил силу и упомянутый выше Закон об оперативно-розыскной деятельности в той части, где он требовал прокурорской санкции на просмотр корреспонденции и прослушивание телефонных переговоров в оперативно-розыском порядке (в ряде случаев допускалось производство этих действий и без санкции прокурора с последующим его уведомлением).

Но процедура выдачи судебных решений (ордеров, приказов и т. п.) пока не разработана: неясно, в каком порядке и к какому судье или суду надо обращаться за получением согласия на просмотр корреспонденции и прослушивание телефонных переговоров, какой документ выдает судья (суд) и т. д. Необходима разработка указанных процедур, поскольку их отсутствие затрудняет непосредственное применение статьи 23 Конституции.

Статья 24

1. Сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются.

2. Органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом.

1. Часть первая статьи 24 развивает принцип статьи 12 Всеобщей декларации прав человека, принятой 10 декабря 1948 г., о невмешательстве в его личную и семейную жизнь и в основном воспроизводит часть третью статьи 9 российской Декларации прав и свобод человека и гражданина.

Настоящая статья имеет прямое действие. Тем не менее содержащиеся в части первой положения об отдельных видах действий, связанных с информацией о человеке, предполагают необходимость регулирования условий и порядка осуществления этих действий в актах текущего законодательства. До настоящего времени нормативные акты по этому вопросу отсутствуют. При подготовке такого акта следует учитывать мировой опыт в данной области.

В условиях широкомасштабного использования ЭВМ для сбора и обработки информации о населении международная практика связывает право лица на неприкосновенность частной жизни с охраной его персональных данных, т. е. любой информации, относящейся к конкретному человеку, или информации, которая может быть отождествлена с конкретным человеком.

С учетом этого международная Конвенция об охране личности в отношении автоматизированной обработки персональных данных, принятая Советом Европы в 1981 году, а также специальные Рекомендации Комитета министров государств — членов Совета Европы 1986 и 1987 годов, касающиеся использования и защиты персональных данных, устанавливают основные принципы сбора, хранения, использования и передачи информации персонального характера. Их рекомендуется включать в качестве основы национального законодательства в области защиты персональных данных.

Так, сбор персональных данных должен осуществляться честным и законным образом. Это означает, что, за исключением случаев, предусмотренных законодательством, персональные данные должны быть получены от лиц, к которым эти данные относятся, или из других источников с согласия субъектов данных.

- Сбор персональных данных особого характера (особых категорий), т. е. относящихся к расовому происхождению, политическим убеждениям, религиозным либо иным верованиям, сексуальной жизни, в принципе не должен разрешаться. Сбор данных, касающихся указанных обстоятельств, может осуществляться в исключительных случаях, если это вызывается особой необходимостью, в частности, для оказания помощи субъектам данных либо для целей специального исследования. В законодательстве должны быть предусмотрены гарантии обеспечения конфиденциальности этих данных.

Сбор персональных данных без согласия лица, к которому эти данные относятся, допустим, когда такой Сбор представляет собой необходимую в демократическом обществе меру, направленную на обеспечение интересов безопасности государства, безопасности населения, финансовых интересов государства, охраны прав субъектов информации или прав и свобод других лиц, для пресечения преступлений.

В связи с этим соответствующая информация о частной жизни лица может собираться в процессе оперативно-розыскной деятельности в соответствии с Законом Российской Федерации от 13 марта 1992 г. «Об оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации», а также в соответствии с Законом РСФСР от 18 апреля 1991 г. «О милиции».

Собираемые данные о частной жизни лица должны иметь прямое отношение к цели их сбора, не превышать по объему тех потребностей, для которых они собираются, быть точными и там, где это необходимо, поддерживаться на уровне современных требований.

Хранение информации персонального характера (особенно в случае ее автоматизированной обработки) должно обеспечивать установленный режим охраны этой информации, чтобы исключить возможность использования данных о частной жизни лица каким-либо образом, не совместимым с целями сбора указанных данных. Данные должны храниться в форме, которая позволяет идентифицировать субъекта информации в течение времени, не превышающего потребностей, для которых собирается информация. Персональные данные обычно не должны храниться дольше, чем это оправдано выполнением задач, для которых они собирались, или чем это требуется в интересах лиц, о которых собраны данные. Если, однако, в интересах научных исследований или статистики необходимо сохранить персональные данные, которые больше не используются в целях, для которых они собирались, эти данные могут сохраняться преимущественно в форме анонимных сведений.

Использование информации персонального характера должно основываться на том же исходном принципе целевого назначения персональных данных, который характерен для всех видов работы с этими данными. Иначе говоря, информация о частной жизни лица, отраженная в его персональных данных, как правило, должна использоваться в соответствии с теми целями, для которых она собиралась.

Порядок распространения информации о частной жизни лица требует наиболее подробной регламентации, поскольку при этом особенно легко могут быть нарушены интересы субъекта информации. В то же время распространение информации персонального характера на основе ее передачи бывает необходимо в деловых целях, для предотвращения возможных серьезных правонарушений и в некоторых других случаях. При передаче персональных данных возникают вопросы, связанные с определением оснований такой передачи, условий ее осуществления, категорий передаваемых персональных данных, видов субъектов, которые передают данные и которым данные передаются

(государственные органы, частные организации), организационными и территориальными пределами передачи данных (в рамках одной отрасли или сферы деятельности, внутри государства или за его границами), и ряд других вопросов.

Общее правило передачи информации персонального характера сводится к тому, что сторона, передающая данные, не должна с единственной целью сохранения конфиденциальности запрещать или оговаривать какими-либо односторонними условиями передачу персональных данных другой стороне. Разрешается передача персональных данных в пределах одной отрасли, сферы деятельности для выполнения однородных задач, если существуют обоснованная необходимость (деловой интерес) и законные основания для такой передачи.

Передача персональных данных органам и организациям другой сферы деятельности для использования этих данных за пределами целей их сбора, в принципе, не должна осуществляться. Она может допускаться в случаях и порядке, предусмотренных законодательством. Специально регулируется и международная передача персональных данных.

В связи с широко распространенной практикой сбора данных о различных аспектах жизнедеятельности граждан, компьютеризацией всех сфер общественной жизни в развитых зарубежных странах в последние годы особое значение приобрела проблема правового регулирования сбора и использования информации о гражданах, особенно личного характера, собираемой и хранимой различными государственными учреждениями, страховыми компаниями, муниципалитетами, полицией. Принятые в целом ряде стран законы предусматривают гарантии для защиты личной жизни и ограждения ее от вмешательства политических, коммерческих, промышленных и иных интересов. Такими гарантиями являются необходимость получения согласия индивида на хранение, обработку и выдачу касающейся его информации, автоматическое стирание после определенного периода времени сведений о судимости, болезнях и т. п., а также право гражданина на судебное обжалование в случае отказа в выдаче собранной о нем информации или в случае содержащихся в ней фальсифицированных сведений. Актуальность проблемы защиты информации объясняется целым ря-

дом факторов: сведения о личной жизни, трудовой и общественной деятельности граждан в централизованном порядке, без согласия и ведома гражданина передаются из одного ведомства в другое и могут использоваться во вред его интересам; зачастую такие данные отягощены субъективными оценками, особенно это касается информации о политических и религиозных взглядах, интимных сторонах жизни. Сами способы сбора информации о гражданах тоже сопряжены с нарушением многих личных свобод, нередко осуществляются методами слежки, провокаций и т. п.

В США в 1976 году вступил в силу закон о свободе информации, дающий гражданам право знакомиться с информацией о себе, хранящейся в различных ведомствах и организациях; в случае отказа гражданин может обратиться с иском в суд.

Аналогичный закон о защите информации принят в 1984 году в Великобритании. На его основании граждане могут обращаться с просьбой об ознакомлении с данными, собранными на них в компьютерах банков, страховых компаний, местных органов власти. В случае отказа их выдать или внести исправления при обнаружении неточностей гражданину предоставляется право обратиться с жалобой в суд. Закон не распространяется на материалы, находящиеся в распоряжении органов национальной безопасности, полиции или здравоохранения. Более того, в заключительных статьях закона содержатся общие ограничительные положения, наделяющие министра внутренних дел правом запрета на раскрытие содержания личного досье, находящегося в распоряжении любого государственного учреждения, если содержание досье, по мнению министра, следует считать конфиденциальным. Очевидно, что эти заключительные положения существенно ограничивают действенность и практическую ценность ряда положений закона.

Во французском законе 1978 года (статья 1) говорится, что электронная обработка данных должна осуществляться в интересах граждан, ее использование не должно нарушать основных личных и гражданских прав. В законе содержатся принципы сбора и использования некоторых видов информации — согласие заинтересованного лица относительно упоминания о его расовом происхождении, политических и религиозных взглядах либо принадлежности к профсоюзам, если

только это не диктуется государственными интересами (статья 31). За нарушение данных положений устанавливается уголовная ответственность в виде штрафа или тюремного заключения сроком от одного года до пяти лет. Закон предусматривает ответственность за сбор информации персонального характера обманным или иным недозволенным путем (прослушивание телефонных переговоров), ибо это сопряжено с нарушением личных свобод граждан, в частности, тайны корреспонденции. Право гражданина на ознакомление с собираемой и хранимой информацией и доступ к ней гарантируется правом обжаловать в судебном порядке отказ в возможности ознакомиться с такой информацией.

Законы ФРГ тоже регулируют использование ЭВМ для сбора, хранения и передачи персональных данных. Закон о защите от злоупотреблений данными личного характера 1976 года наделяет заинтересованное лицо основным правом на получение информации о данных в отношении его личности, на ее уточнение, блокирование таких данных и на их уничтожение. Федеральный закон дополняется во всех землях законами о защите данных, распространяющимися на земельные органы. В законах предусматривается система судебных санкций и штрафов в случае незаконной передачи данных личного характера или других отступлений от предписаний закона.

2. Часть вторая статьи 24 Конституции устанавливает право доступа лиц к документированной информации о них, которую соответствующие органы государственной власти и органы местного самоуправления, располагающие этой информацией, обязаны предоставлять этим лицам.

Порядок реализации данного права и соответствующей ему обязанности связан с определением в актах текущего законодательства способов ознакомления лиц с относящейся к ним информацией и условий ограничения этого права.

Международная практика, получившая отражение в законодательстве ведущих западных стран, использует две основные возможности осуществления права доступа граждан к информации о них: через общедоступные регистры, в которых фиксируются и публикуются сведения об организациях, собирающих и обрабатывающих персональные данные,

р характере этих данных, целях и способах их использования и передачи;

на основе законодательно закрепленного права лиц запрашивать соответствующие органы и организации о том, содержится ли у них какая-либо относящаяся к данному лицу информация, каково ее содержание^ а также получать эту информацию, как правило, с оплатой услуг за ее предоставление.

Ограничения права на доступ лиц к касающейся их информации обычно связываются с целями сбора и накопления информации и с ее характером. В частности, лицу может быть отказано в ознакомлении с персональной информацией, собранной в целях обеспечения национальной безопасности, если это помешает предотвращению раскрытия преступления или уголовному преследованию преступников или лиц, подозреваемых в совершении преступления, а также в ознакомлении с персональной информацией медицинского характера без разрешения врача.

Предусматривается возможность обжалования неправомерных действий держателей информации персонального характера в установленном законом порядке.

Статья 25

Жилище неприкосновенно. Никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц иначе как в случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения.

Под жилищем следует понимать всякое помещение, предназначенное или приспособленное для постоянного или временного проживания людей.

Понятием «жилище» охватываются: жилые комнаты, места общего пользования (коридор, ванная, туалет, балкон, веранда), подвал, чердак, кухня, пристройки, надворные постройки хозяйственного назначения, комнаты в гостинице, санатории, дома отдыха, отдельная палата в больнице, палатка, охотничий или садовый домик. К жилищу в правовом отношении приравниваются: транспортные средства, находящиеся в частной собственности **или** только во владении и пользовании граждан; личные гаражи независимо от

места их расположения; отдельное купе в поезде или отдельная каюта на корабле. Режим жилища имеют земельные участки, прилегающие к дому и четко отделенные от окружающей местности. Под понятие «жилище» подпадают служебные помещения, временно приспособленные для жилья. Жилье — это всякая жилая площадь независимо от ее правового режима (муниципальная, приватизированная, кооперативная, ведомственная, служебная, в том числе общежитие). Широкое понятие жилища наилучшим образом обеспечивает права граждан, поскольку проникновение в жилище допускается законом лишь в виде исключения и при соблюдении специальных правил (гарантий). В российском законодательстве понятие «жилище» не сформулировано, что порождает разноречивую практику. Желательно истолкование этого понятия Конституционным Судом Российской Федерации

Право неприкосновенности жилища не распространяется на служебные помещения и находящиеся в них хранилища, сейфы и т. п., помещения, свободные для доступа публики, камеры в следственных изоляторах, тюрьмах, жилые помещения в исправительно-трудовых учреждениях.

Запрет проникновения в жилище означает недопустимость не только вхождения в него вопреки воле проживающих в нем лиц, но и иных форм получения сведений о том, что происходит в жилище. В частности, по общему правилу недопустимы использование современных технических средств для прослушивания разговоров, ведущихся в жилище, и визуальные наблюдения за жилищем. Имеется в виду недопустимость установки в жилище микроаудиозаписывающей и видеоаппаратуры, использование чердаков, подвалов, каналов вентиляции для установки аудио- и видеоаппаратуры, фиксирующей все происходящее в жилище, дистанционного наблюдения за жилищем. Такие действия возможны лишь на основании и в порядке, установленных законом. В комментарии к статье 23 Конституции были названы законы Российской Федерации, допускающие негласную оперативно-розыскную деятельность с использованием современных технических средств. Они позволяют проникать в жилище и использовать все перечисленные выше технические средства наблюдения за частной жизнью граждан.

Здесь необходимо вновь подчеркнуть, что эти законы строго не устанавливают круг лиц, в жилище которых можно проникнуть, основания и исчерпывающую процедуру такого проникновения, в частности, необходимость получения судебного решения.

В международных документах говорится о недопустимости произвольного посягательства (статья 12 Всеобщей декларации прав человека) и незаконного посягательства на неприкосновенность жилища (статья 17 Международного пакта о гражданских и политических правах). Эти идеи нашли отражение в статье 25 Конституции Российской Федерации: произвольное посягательство есть вхождение в жилище вопреки воле проживающих в нем лиц, а незаконное посягательство есть вхождение в жилище вопреки требованиям закона. Но посягательство по смыслу шире проникновения, так как предполагает и покушение на него.

Законное проникновение в жилище возможно в двух ситуациях: 1) при непредвиденных чрезвычайных обстоятельствах; 2) при защите правопорядка.

Первая ситуация — проникновение в жилище помимо воли проживающих в нем лиц при пожарах, землетрясениях, наводнениях, обвалах, авариях водопровода, канализации, повреждениях электропроводки, тепло- и газоснабжения, при подозрении, что хозяин дома (квартиры) умер, и в других подобных случаях. Основания и порядок проникновения в жилище в такого рода ситуациях определены различными ведомственными инструкциями. Но этого уже недостаточно. По смыслу статьи 25 необходимо издание федеральных законов, которые бы предусмотрели основания и порядок вхождения в жилище во всех названных и им подобных случаях. До принятия таких законов проникновение в жилище помимо воли проживающих в нем лиц возможно по правилам крайней необходимости (статья 14 УК РСФСР): меньшая ценность (в данном случае — неприкосновенность жилища) приносится в жертву ради спасения большей ценности (жизни и здоровья людей, подвергаемых опасности при пожаре, аварии и т. д.)

Вторая ситуация — проникновение в жилище вопреки воле проживающих в нем лиц для: 1) раскрытия преступления и установления истины по уголовному делу; 2) получения сведений о преступлении и подозреваемых в его совершении лицах при проведении

оперативно-розыскной работы; 3) пресечения преступлений и иных правонарушений в рамках административно-правовой деятельности; 4) исполнения приговоров и других судебных решений.

В уголовном процессе законное проникновение в жилище со стороны дознавателя, следователя, прокурора с понятыми, иногда и со специалистом возможно при производстве обыска, выемки, осмотра места происшествия, наложения ареста на имущество и его описи (статьи 167—173, 175, 178—179 УПК РСФСР). Кроме того, допустимо вхождение в жилище для производства в нем следственного эксперимента, а также для освидетельствования, экспертизы, допросов, опознаний, когда соответствующее лицо по состоянию здоровья не может покинуть жилище, а проведение следственных действий отложить невозможно. Закон требует санкции прокурора только на производство обыска (в остальных случаях для вхождения в жилище достаточно постановления дознавателя или следователя). К тому же в случаях, не терпящих отлагательства (они в законе не определены), обыск возможен и без санкции прокурора. При осуществлении судебной реформы следует установить судебные гарантии неприкосновенности жилища. Пока можно с уверенностью утверждать, что судебное решение требуется, по крайней мере, в случаях, когда обыск, выемка, осмотр жилища проводятся для обнаружения переписки, почтовых, телеграфных и иных сообщений (часть вторая статьи 23 Конституции).

Законы об оперативно-розыскной деятельности, милиции, внутренних войсках, госбезопасности (теперь это служба контрразведки), налоговой полиции допускают проникновение в жилище и его обследование с санкции прокурора, а при наличии опасения, что промедление приведет к совершению некоторых тяжких преступлений,— и без такой санкции (с немедленным уведомлением прокурора) (статья 8 Закона Российской Федерации «Об оперативно-розыскной деятельности»). Обследование жилища допускается до совершения преступления, до возбуждения уголовного дела, без понятых и без определенной правовой процедуры. Если проникновение в жилище предпринимается для обнаружения переписки, почтовых, телеграфных и иных сообщений либо для установки звукозаписывающей аппаратуры, фиксирующей телефонные, а заод-

но и все прочие разговоры в помещении, то, в соответствии с частью второй статьи 23 Конституции, оно может быть произведено только на основании судебного решения. Подавляющее число проникновений в жилища и их обследований как методов оперативной работы проводится именно с этими целями.

Работники органов милиции, контрразведки и налоговой полиции имеют право в пределах своей компетенции входить в жилища граждан для пресечения преступлений и задержания преступников с последующим уведомлением об этом прокурора, а в условиях чрезвычайного положения — производить досмотр жилища и транспортных средств при поступлении данных о наличии у граждан оружия (пункт «г» статьи 23 Закона Российской Федерации от 17 мая 1991 г. «© чрезвычайном положении»).

Наконец, судебные исполнители имеют право входить в жилища граждан для наложения ареста на имущество и реализации решений и приговоров судов в части имущественных взысканий (статьи 350—354 ГПК РСФСР).

Незаконное проникновение в жилище вопреки воле проживающих в нем лиц является преступлением (статья 136 УК РСФСР).

В статье 25 Конституции имеется логическое противоречие: законное проникновение в жилище допускается «в случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения». Получается, будто выдача судебного решения производится в случаях, не установленных законом. На самом деле смысл данной нормы в том, что закон должен предусматривать все случаи правомерного проникновения в жилище, но в некоторых из них требуется еще, чтобы было выдано судебное решение. В каких именно случаях должно быть получено судебное решение, новая Конституция в статье 25 не установила. По действующему отраслевому законодательству судебное решение для проникновения в жилище вообще не требуется.

В законодательном порядке важно установить вес основания и процедуры проникновения в жилище, выделив в законе случаи, когда для этого требуется судебное решение. Вряд ли следовало бы прибегать к судебному решению в чрезвычайных (пожары, землетрясения, аварии и т. п.) ситуациях. Здесь достаточен последующий судебный контроль. Но судебное решение совершенно

необходимо в ситуациях, когда намерены проникнуть в жилище дознаватель, следователь, прокурор, оперативный работник.

Необходим сопоставительный анализ статьи 25 и части второй статьи 23 Конституции, чтобы ответить на вопрос, когда проникновение в жилище требует судебного решения. Это обыски, выемки, осмотры, обследования жилища в случаях, когда такие действия связаны с обнаружением и изъятием переписки, почтовых, телеграфных и иных сообщений, а равно установлением в жилище устройств, фиксирующих содержание телефонных переговоров.

Статья 26

1. Каждый вправе определять и указывать свою национальную принадлежность. Никто не может быть принужден к определению и указанию своей национальной принадлежности.

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

1. Настоящая статья регламентирует права человека, связанные с принадлежностью к определенной этнической группе — национальностью.

Для того чтобы уяснить предписания части первой, необходимо обратиться к предшествующей практике. В течение длительного времени графа «национальность» содержалась во всех анкетах, которые заполняли в обязательном порядке граждане России (при приеме на работу, выезде за границу, при вступлении в общественные объединения и т. д.). Эта графа сохранена и в настоящее время в общегражданских паспортах, действующих на территории страны.

На законодательном уровне в Российской Федерации признано существование народов, в отношении которых в прежние годы по признакам национальной или иной принадлежности государство осуществляло политику геноцида, сопровождающуюся их насильственным переселением, упразднением национально-государственных образований, перекраиванием национально-территориальных границ, установлением режима террора и насилия в местах спецпоселения (статья 2

Закона РСФСР от 26 апреля 1991 г. «О реабилитации репрессированных народов»).

В соответствии с подзаконными актами, действующими в Российской Федерации, национальность человека определялась на основании национальной принадлежности родителей, зафиксированной в удостоверениях личности. Только в том случае, если родители принадлежали к различным национальностям, человек мог самостоятельно определить, какую из этих национальностей он предпочитает указать в собственном общегражданском паспорте.

В новой Конституции сформулирован иной подход к данной проблеме. Указание собственной национальности— это не обязанность, а право человека. При этом определение национальной принадлежности осуществляется на основании самоидентификации, т. е. с учетом субъективного фактора, самоопределения человека в решении этого вопроса. Такой подход требует внесения изменений в действующие подзаконные акты, а также в существующую правоприменительную практику.

2. Язык как средство межличностного общения играет особую роль. Язык—это важнейший элемент культуры, основная форма проявления национального и личностного самосознания.

В части второй используется группа понятий, характеризующих различные элементы статуса языка. В настоящее время данные понятия не получили законодательного толкования, однако их определение имеет существенное значение для усвоения содержания комментируемого конституционного положения.

Под родным языком обычно понимается язык родителей или лиц, их заменяющих, тот язык, на котором ребенок произносит первые в жизни слова. Как правило, родной язык — язык той этнической группы, к которой принадлежит данный человек. Однако в определенных случаях это может быть и язык иной этнической группы (например, если ребенок усыновлен в младенчестве представителями другой национальности).

Понятие «язык общения» достаточно широкое. Оно включает в себя те средства общения, которые данный человек использует в межличностных контактах как на бытовом, так и на официальном уровне.
Языком

общения может быть родной язык, государственный язык, язык иной этнической группы.

Под языком воспитания понимается тот, который используется при формировании навыков поведения ребенка в семье, в воспитательных и образовательных учреждениях.

Языком обучения считается тот, на котором ведется преподавание в образовательных учреждениях.

Право выбора воспитательно-образовательного учреждения с тем или иным языком воспитания и обучения детей принадлежит родителям или лицам, их заменяющим (часть третья статьи 9 Закона РСФСР от 25 октября 1991 г. «О языках народов РСФСР»), однако этот выбор обусловлен теми возможностями, которые предоставляет система образования (пункт 2 статьи 6 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 г. «Об образовании»).

Под языком творчества понимается тот, который применяется для создания произведений культуры и науки, а также для их интерпретации. Согласно Основам законодательства Российской Федерации о культуре (статья 10), каждый человек имеет право на все виды творческой деятельности в соответствии со своими интересами и способностями, причем реализация права человека заниматься творческой деятельностью может осуществляться как на любительской, так и на профессиональной основе.

С точки зрения юридической техники положения части второй комментируемой статьи сформулированы недостаточно четко. Реализация закрепленных на конституционном уровне прав зависит не только от желаний конкретного человека, но и от объективных условий и возможностей, предоставляемых государством в данной сфере. Так, для получения образования на родном языке необходимо, чтобы существовали соответствующие образовательные учреждения, где преподавание ведется на этом языке специалистами — носителями языка и имеются все необходимые учебно-методические материалы для обучения. Использование родного языка в качестве средства общения зависит от того, есть ли другие представители данной этнической группы, владеющие этим языком, в той местности, где проживает данный человек

Статья 27

1. Каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства.

2. Каждый может свободно выезжать за пределы Российской Федерации. Гражданин Российской Федерации имеет право беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию.

1. Применительно к части первой настоящей статьи следует сослаться на принятый 25 июня 1993 г. Закон Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации». Этот Закон, вступивший в действие с 1 октября 1993 г., соответствует в основном нормам Конституции. Закон определил основные понятия, относящиеся к предмету его регулирования, конкретизировал положения, касающиеся правил регистрации граждан по месту пребывания и месту жительства, а также установил основания возможного ограничения права граждан на выбор места пребывания и места жительства.

Место пребывания гражданина — это гостиница, санаторий, дом отдыха, пансионат, кемпинг, туристская база, больница, другое подобное учреждение, а также жилое помещение, не являющееся местом жительства гражданина, в котором он проживает временно.

Место жительства — жилой дом, квартира, служебное жилое помещение, специализированные дома (общежитие, гостиница-приют, дом маневренного фонда, специальный дом для одиноких престарелых, дом-интернат для инвалидов, ветеранов и другие), а также иное жилое помещение, в котором гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайму), договору аренды либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Законом установлены основные правила регистрации граждан по месту пребывания и месту жительства, чтобы создать необходимые условия для реализации их прав и свобод, а также исполнения обязанностей

перед другими гражданами, государством и обществом. Вводимая система регистрации граждан существенно отличается от действующей системы прописки. Регистрация или отсутствие таковой не могут служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод, предусмотренных Конституцией и законодательством Российской Федерации, а также нормативными правовыми актами субъектов Федерации. Регистрация или ее отсутствие ныне не могут служить основанием для приема на работу либо отказа в предоставлении работы, для решения вопроса об оказании медицинской помощи и т. п.

Следует отметить, что правила регистрации граждан, а также перечень должностных лиц, ответственных за регистрацию, должны быть утверждены Правительством Российской Федерации.

Закон определил лишь общие положения, касающиеся регистрации: обязанность гражданина регистрироваться по месту пребывания или жительства, взимание государственной пошлины, сроки регистрации при перемене места жительства, перечень документов, необходимых для регистрации, основания для снятия гражданина с регистрационного учета по месту жительства. При этом закон учитывает необходимость защиты прав гражданина от возможных незаконных действий административных органов, а именно резко ограничивает перечень документов, необходимых для регистрации по месту жительства, исчерпывающе определяет случаи, когда орган регистрации и учета граждан (сейчас это органы внутренних дел) вправе снять гражданина с регистрации по месту жительства.

Законом также исчерпывающе определены основания ограничения права граждан на свободу передвижения, выбор места жительства и места пребывания. Исходя из международно-правовых норм и действующего законодательства Российской Федерации, определено, что такие ограничения могут иметь место в пограничной полосе, в закрытых военных городках, в закрытых административно-территориальных образованиях (в целях охраны государственной безопасности); в зонах экологического бедствия; на отдельных территориях и в населенных пунктах, где в связи с опасностью распространения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний и отравлений людей введены особые условия и режимы проживания населения

и хозяйственной деятельности (в интересах охраны здоровья людей); на территориях, где введено чрезвычайное или военное положение (в целях обеспечения общественного порядка).

Законом предусмотрена судебная защита права граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства, а также возможность обжалования в административном порядке действий или бездействия государственных органов и иных лиц, нарушивших права гражданина.

Следует также обратить внимание, что речь идет о праве на указанные действия каждого, кто законно находится на территории Российской Федерации, включая иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывших в Россию на законных основаниях, т. е. в соответствии с законодательством Российской Федерации и правилами международных договоров. Эти положения соответствуют смыслу и содержанию статьи 12 Международного пакта о гражданских и политических правах, провозгласившей право каждого лица, законно находящегося на территории какого-либо государства, на свободу передвижения и свободу выбора места жительства в пределах этой территории.

2. Право граждан, а также иностранцев свободно выезжать за пределы Российской Федерации и право граждан Российской Федерации беспрепятственно возвращаться на ее территорию отвечает правилам статьи 12 Международного пакта о гражданских и политических правах, согласно которым «каждый человек имеет право покинуть любую страну, включая свою собственную» и никто не может быть произвольно лишен права на въезд в собственную страну. Правила выезда за пределы Российской Федерации и въезда на ее территорию определяются законодательством. В настоящее время в России временно применяются нормы Закона СССР о порядке выезда из СССР и въезда в СССР его граждан, принятого в 1991 году, а также Правила, определенные постановлением Правительства Российской Федерации «О мерах по обеспечению права граждан Российской Федерации на свободный выезд за ее пределы и беспрепятственное возвращение и совершенствованию порядка командирования работников за границу», принятым в 1993 году.

Документом, удостоверяющим право гражданина России на выезд за пределы России и въезд на ее

территорию, являются общегражданский заграничный паспорт, служебный или дипломатический паспорт, а также паспорт моряка — члена экипажа судна, совершающего заграничное плавание.

Пересечение государственной границы России осуществляется в соответствии с правилами, установленными Законом Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. «О государственной границе Российской Федерации».

Закон должен исчерпывающе определять основания возможных ограничений права гражданина на выезд за пределы России. К таким ограничениям относятся, например, следующие:

если гражданин осведомлен о сведениях, составляющих в соответствии с Законом Российской Федерации от 21 июля 1993 г. «О государственной тайне» государственную тайну (сведения особой важности, совершенно секретные сведения);

если гражданин призван на военную службу или направлен на альтернативную службу;

если гражданин задержан по подозрению в совершении преступления либо привлечен в качестве обвиняемого или осужден за совершение преступления;

если гражданин сообщил при оформлении документа для выезда заведомо ложные сведения о себе.

Причем в Законе определяются и условия, когда перечисленные ограничения не должны применяться, например, после окончания срока военной службы, истечения установленного срока с момента прекращения осведомления лица о сведениях, составляющих государственную тайну.

Следует особо подчеркнуть, что выезд гражданина Российской Федерации за ее пределы с целью временного пребывания или постоянного проживания за границей либо въезд в Россию не влекут для гражданина и для членов его семьи каких-либо ограничений политических, гражданских, трудовых, жилищных и иных прав, гарантированных Конституцией и законодательством России. При выезде за пределы Российской Федерации за ее гражданином на ее территории сохраняются право собственности на приобретенные им на законных основаниях движимое и недвижимое имущество, денежные средства, ценные бумаги и иные ценности.

Гражданину гарантируется судебная защита при решении спорных вопросов, связанных с выездом за пределы России и въездом на ее территорию.

Статья 12 Международного пакта о гражданских и политических правах предусматривает, что перечисленные права не могут быть объектом никаких ограничений, кроме тех, которые предусмотрены законом, необходимы для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения или прав и свобод других лиц.

Статья 28

Каждому гарантируется свобода совести, свобода вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними.

Свобода совести в этическом плане — это право человека мыслить и поступать в соответствии со своими убеждениями, его независимость в моральной самооценке и самоконтроле своих поступков и мыслей. Однако на протяжении длительного исторического периода многие серьезные мировоззренческие вопросы были тесным образом связаны с религиозным мировоззрением, решались с позиций религиозного миропонимания, религиозной морали. Религиозная догматика лежала в основе всех представлений о мире, была исходным пунктом развития и содержания юриспруденции, естествознания, философии и т. д. Особенно безраздельным было господство религии в нравственной сфере. В связи с этим понятие свободы совести приобрело со временем более узкий смысл — как право каждого человека самостоятельно решать вопрос, руководствоваться ли ему в оценке своих поступков и мыслей поучениями религии или отказываться от них. Иначе говоря, свобода совести стала выражать отношение человека к религии. Такое отношение может быть по меньшей мере трояким. Человек может верить в бога, исповедовать какую-либо религию, не верить ни в каких богов и относиться к религии нейтрально и может быть атеистом, т. е. человеком, не только не исповедующим никакой религии, но и отрицающим всякое существование бога и отвергающего религию в целом.

Таким образом, в содержание свободы совести, характеризующей отношение человека к религии, включается в основном право иметь религиозные или атеистические убеждения. В рассматриваемой статье Конституции такое право гарантируется каждому, при этом важно иметь в виду, что одной из основных юридических гарантий свободы совести является провозглашенное Конституцией равенство прав и свобод человека и гражданина независимо, в частности, от отношения к религии (часть вторая статьи 19).

Употребляемый в комментируемой статье термин «вероисповедание» имеет два значения: во-первых, означает принадлежность к какой-либо религии, конфессии и, во-вторых, понимается как религиозное объединение, имеющее свое вероучение, обрядность, организацию и т. д. В контексте рассматриваемой статьи термин «вероисповедание» нужно понимать прежде всего в первом значении.

Следовательно, Конституция гарантирует каждому свободу принадлежать к любой религии, конфессии, церкви. Вместе с тем свободу вероисповедания можно понимать и как конституционное обеспечение свободной деятельности всех религиозных объединений. При этом, разумеется, следует учитывать то, что речь идет о гарантиях свободной деятельности тех религиозных объединений, которые образованы и действуют в соответствии с законодательством Российской Федерации и в его пределах.

Конституция Российской Федерации, гарантируя свободу совести и свободу вероисповедания, определяет, какие составляющие являются существенной частью реализации этих свобод (право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними). Механизм реализации указанных в статье принципов свободы совести и вероисповедания установлен Законом РСФСР от 25 октября 1990 г. «О свободе вероисповеданий». Так, в статье 4 этого Закона «Основные формы осуществления права на свободу вероисповеданий» предусмотрено, в частности, что граждане России, иностранные граждане и лица без гражданства могут пользоваться правом на свободу вероисповеданий

путем создания соответствующих объединений. Религиозные и атеистические общественные объединения граждан образуются и действуют на основании своих уставов (положений), их деятельность не должна быть сопряжена с посягательствами на личность, права и свободы граждан, а также с иными нарушениями законодательства. В статье 18 этого Закона определено, что религиозное объединение совершеннолетних граждан, в состав которого входит не менее 10 человек, пользуется правами юридического лица с момента регистрации его устава (положения) в порядке, предусмотренном статьей 20 Закона.

В статье 20 «Регистрация уставов (положений) религиозных объединений» установлено, что граждане, образовавшие религиозное объединение, для получения правоспособности юридического лица подают заявление с приложением устава (положения) в Министерство юстиции Российской Федерации или его органы на местах (в зависимости от территории, на которую распространяется деятельность данного объединения). Устав (положение) религиозного объединения, если его содержание не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации, должен быть зарегистрирован в установленный законом срок. Отказ в регистрации может быть обжалован в суд. Воспрепятствование принятию религиозных убеждений или отказу от них, вступлению в религиозные объединения или выходу из них, равно как и применение в этих целях мер принуждения наказывается по закону.

Для реализации конституционной свободы совести и вероисповедания религиозным объединениям упомянутым выше Законом созданы необходимые условия и гарантии. Так, они имеют право собственности (статья 26), могут по договору пользоваться имуществом, являющимся собственностью государства, общественных объединений или граждан (статья 27), вправе в соответствии с законодательством Российской Федерации и руководствуясь своим уставом, учреждать производственные, реставрационные, художественные, сельскохозяйственные и иные предприятия (статья 28); на граждан, работающих в религиозных объединениях по трудовому договору, распространяется законодательство о труде наравне с рабочими и служащими государственных и общественных предприятий, учреждений

и организаций. Налогообложение доходов этих граждан, включая священнослужителей, **от** работы в религиозных объединениях осуществляется по ставкам, установленным для рабочих и служащих. Также наравне с рабочими и служащими государственных и общественных предприятий, учреждений и организаций подлежат социальному обеспечению и социальному страхованию граждане, включая священнослужителей, работающие в религиозных объединениях (статьи 29, 31).

Конституция предоставляет гражданам, имеющим иные убеждения, например атеистические, право создавать свои общественные объединения, свободно иметь и распространять свои взгляды. Им предоставляются также юридические и материальные гарантии, установленные законодательством, регулирующие образование и деятельность общественных объединений в России.

Нарушение гарантированных Конституцией Российской Федерации свободы совести и свободы вероисповедания преследуется по закону. Так, считается преступлением нарушение равноправия граждан **по** признаку, в частности, отношения к религии (статья 74 УК РСФСР); воспрепятствование законному осуществлению права на свободу совести и вероисповедания, в том числе совершению религиозных обрядов, а также оскорбление религиозных или атеистических убеждений граждан при наличии обстоятельств, отягчающих вину, тоже влечет уголовную ответственность (статья 143 УК РСФСР). Уголовное наказание установлено за организацию религиозного или общественного объединения, деятельность которого сопряжена с причинением вреда здоровью граждан или с иными посягательствами на личность или права граждан либо с побуждением граждан к отказу **от** исполнения гражданских обязанностей или совершению иных противозаконных действий, **а** также руководство таким объединением (статья 143• УК РСФСР).

Нарушение законодательства **о** свободе совести и вероисповеданий, совершенное без отягчающих вину обстоятельств, влечет административную ответственность (статья 193 Кодекса РСФСР **об** административных правонарушениях).

Статья 29

- 1. Каждому гарантируется свобода мысли и слова.**
- 2. Не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства.**
- 3. Никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них.**
- 4. Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом.**
- 5. Гарантируется свобода массовой информации. Цензура запрещается.**

1. Свобода мысли — это естественное состояние человека, связанное с определением им своего отношения к предметам, явлениям, событиям окружающего мира, со свободным формированием собственных убеждений относительно всего происходящего. Субъективное отношение человека к внешнему миру, его убеждения — неотъемлемая часть его образа жизни, свидетельство своеобразия и неповторимости данной личности. Свобода мысли — процесс внутренней психологической, социокультурной, политической, эстетической и других характеристик человека. Она может оставаться достоянием человека, скрытым от других. Но, как правило, у индивида возникает потребность выразить свое отношение к внешнему миру, событиям и явлениям, передать это отношение людям, составляющим ближайшую социальную группу, либо более широкому кругу людей — коллективу, обществу, мировой общественности.

Для осуществления этой потребности человек и обладает свободой слова, т. е. правом объективировать свои мысли устно, письменно, в художественных образах и т. д.

Свобода мысли и слова — право, без которого невозможна нормальная жизнедеятельность людей, общества в целом. Это право провозглашено в статьях 18

и 19 Всеобщей декларации прав человека и в статьях 18 и 19 Международного пакта о гражданских и политических правах.

2. Свобода слова — великое завоевание демократии, позволяющее выявлять и учитывать многообразие мнений и убеждений людей начиная* от индивида и небольшой социальной группы до мирового сообщества. Но это право не может быть безгранично. Цивилизация в интересах сохранения мира, безопасности, культуры выработала определенные ограничения в пользовании данным правом. Общие основания таких ограничений даны в пункте 3 статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, который предусматривает, что пользование этими правами налагает особые обязанности и особую ответственность. Вот почему оно и может быть сопряжено с некоторыми ограничениями, которые должны быть установлены законом и являются необходимыми: а) для уважения прав и репутации других лиц; б) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения.

Конституция Российской Федерации конкретизирует эти положения, запрещая пропаганду или агитацию, возбуждающие социальную, расовую, национальную ненависть и вражду, пропаганду социального, расового, национального, религиозного или иного превосходства.

Законодательство Российской Федерации устанавливает ответственность за нарушение этих запретов (например, статья 74 УК РСФСР предусматривает уголовную ответственность за нарушение равноправия по признаку расы, национальности или отношения к религии; статья 70 — за призывы к насильственному изменению конституционного строя (а такие призывы, как правило, основаны на возбуждении социальной розни); статья 71 — за пропаганду войны, в основе которой могут быть и национальные, и социальные, и религиозные мотивы). Запрет на пропаганду религиозной вражды или религиозного превосходства подкрепляется статьей 14 Конституции, предусматривающей, что никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной (см. комментарий к этой статье)

В Законе РСФСР от 25 октября 1991 г. «О языках народов РСФСР» записано, что недопустимы пропа-

ганда вражды и пренебрежения к любому языку, создание противоречащих конституционно установленным принципам национальной политики препятствий, ограничений и привилегий в использовании языков, иные нарушения законодательства о языках народов России и республик в ее составе. В статье 28 этого Закона закреплено, что действия юридических и физических лиц, нарушающие российское законодательство о языках народов Российской Федерации, влекут за собой ответственность и обжалуются в установленном порядке в соответствии с законодательством России и республик в ее составе.

Российское законодательство содержит и иные запреты, связанные с ограничением свободы слова, которые полностью соответствуют указанным выше международным стандартам. Так, статья 228 УК РСФСР предусматривает ответственность за изготовление и сбыт порнографических предметов; статья 228¹ — за изготовление или распространение произведений, пропагандирующих культ насилия и жестокости. Совершение таких действий является угрозой нравственности и здоровью населения.

Необходимое ограничение свободы слова, введенное для защиты чести, достоинства и репутации граждан и объединений, содержится в статье 7 ГК РСФСР, согласно которой гражданин или организация вправе требовать по суду опровержения порочащих их честь и достоинство сведений, если распространивший такие сведения не докажет, что они соответствуют действительности.

Статья 62 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. «О средствах массовой информации» предусматривает, что моральный (неимущественный) вред, причиненный гражданину в результате распространения средством массовой информации не соответствующих действительности сведений, порочащих честь и достоинство гражданина либо причинивших ему иной неимущественный вред, возмещается по решению суда средством массовой информации, а также виновными должностными лицами и гражданами в размере, определяемом судом.

3. Как уже отмечалось, мнения и убеждения человека—это часть его внутреннего мира, определяющая своеобразие и неповторимость личности. Возможность их выражения — вопрос свободного самоопределения

человека, на которое никто не должен оказывать насильственного воздействия — ни другой человек, ни государство, ни общество. Эти мнения и убеждения человек вправе оставлять при себе; любые виды принуждения индивида к выражению своего мнения являются противоправными. Равным образом недопустимо какое-либо давление на человека, направленное на его отказ от своих мнений и убеждений, поскольку оно противоречит важнейшему конституционному принципу, гарантирующему свободу мысли.

4. Право на свободу мысли и слова неотделимо от права свободно искать, получать, производить и распространять всякого рода идеи и информацию независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати, художественных форм выражения, а также иными способами по своему выбору.

Это право реализуется прежде всего через средства массовой информации, которые в наш век являются наиболее широким и доступным способом поиска, получения и распространения общественно значимых сведений. В статье 38 Закона «О средствах массовой информации» предусматривается: «Граждане имеют право на оперативное получение через средства массовой информации достоверных сведений о деятельности государственных органов и организаций, общественных объединений, их должностных лиц.

Государственные органы и организации, общественные объединения, их должностные лица предоставляют сведения о своей деятельности средствам массовой информации по запросам редакций, а также путем проведения пресс-конференций, рассылки справочных и статистических материалов и в иных формах».

Граждане вправе использовать средства массовой информации не только для получения интересующих их сведений, но и для выражения своих мнений. При этом статья 41 названного Закона предусматривает и конфиденциальность информации, когда редакция не вправе разглашать в распространенных сообщениях и материалах сведения, предоставленные гражданином с условием сохранения их в тайне.

Средства массовой информации — не единственный способ получения и распространения информации. Возможны поиск, распространение, получение информации в межличностном общении, а также на собраниях, митингах, в процессе пикетирования как крайней

формы привлечения внимания общественности к определенной проблеме, волнующей гражданина. Поиск и распространение информации — это и фестивали, выставки, клубы по интересам и т. д.

В части четвертой статьи 29 закреплено, что все эти действия должны осуществляться законным способом, установленным для средств массовой информации, для организации различного рода публичных мероприятий, деятельности разнообразных общественных объединений. Необходимо также соблюдать ограничения, предусмотренные для осуществления данного права пунктом 3 статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, частью второй статьи 29 Конституции Российской Федерации, другими российскими законами

Еще одним важным условием правомерного использования данного права является неразглашение государственной тайны. Законодательство о государственной тайне охватывает Конституцию Российской Федерации, Закон Российской Федерации от 21 июля 1993 г. «О государственной тайне», Закон Российской Федерации от 5 марта 1992 г. «О безопасности», Указ Президента Российской Федерации от 14 января 1992 г. «О защите государственных секретов».

Статья 5 Закона «О государственной тайне» дает подробный перечень сведений, которые могут быть отнесены к государственной тайне, в частности, сведений в военной области; сведений в области экономики, науки и техники; сведений в области внешней политики и экономики; сведений в области разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности.

В статье 7 названного Закона устанавливается, что не подлежат засекречиванию сведения о чрезвычайных происшествиях и катастрофах, угрожающих безопасности и здоровью граждан, и их последствиях, о стихийных бедствиях, их официальных прогнозах и последствиях; о состоянии экологии, здравоохранения, санитарии, демографии, образования, культуры, сельского хозяйства, а также о состоянии преступности; о привилегиях, компенсациях и льготах, предоставляемых государством гражданам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям; о фактах нарушения прав и свобод человека и гражданина; о размерах золотого запаса

и государственных валютных резервах Российской Федерации; о состоянии здоровья высших должностных лиц Российской Федерации; о фактах нарушения законности органами государственной власти и их должностными лицами. Законодательство Российской Федерации устанавливает ответственность вплоть до уголовной за разглашение государственной тайны (см. статьи 75, 76 УК РСФСР).

5. В целях обеспечения свободы мысли и слова часть пятая статьи 29 гарантирует свободу массовой информации и запрет цензуры. Эти гарантии содержатся в Законе от 27 декабря 1991 г. «О средствах массовой информации». Закреплено, что воспрепятствование в какой-либо форме деятельности средств массовой информации посредством осуществления цензуры, вмешательства в деятельность и нарушение профессиональной самостоятельности редакции, незаконного прекращения либо приостановления деятельности средства массовой информации, нарушение права редакции на запрос и получение информации, принуждение журналиста к распространению или отказу от распространения информации и т. д. влечет уголовную, административную, дисциплинарную или иную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Вместе с тем в Законе предусмотрены недопустимость злоупотребления свободой массовой информации (статья 4); уголовная или административная ответственность за злоупотребление свободой массовой информации, которая закреплена в законодательстве Российской Федерации (статья 59).

Статья 3 Закона предусматривает запрет цензуры. Цензура массовой информации, т. е. требование от редакции средства массовой информации со стороны должностных лиц, государственных органов, организаций, учреждений или общественных объединений предварительно согласовывать сообщения и материалы (кроме случаев, когда должностное лицо является автором или интервьюируемым), а равно наложение запрета на распространение сообщений и материалов, их отдельных частей, не допускается. Не допускается также создание и финансирование организаций, учреждений, органов или должностей, в задачи либо функции которых входит осуществление цензуры массовой информации.

Статья 30

1. Каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется.

2. Никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем.

1. Право на объединение—одно из политических прав, цель которого обеспечить возможность участия каждого в общественной и политической жизни, а также юридически установить создание разного рода общественных объединений (подчеркнем, что на территории России до принятия соответствующих нормативных актов нормы правовых актов бывшего СССР применяются в части, не противоречащей Конституции, законодательству Российской Федерации).

Конституция Российской Федерации (часть третья статьи 13, статья 30) и законодательство (Закон СССР от 9 октября 1990 г. «Об общественных объединениях», Закон СССР от 10 декабря 1990 г. «О профессиональных союзах, правах и гарантиях их деятельности», статьи 2 и 225 КЗоТ Российской Федерации) закрепляют право на создание и деятельность политических партий, общественных движений, профсоюзов, предпринимательских объединений, женских и молодежных организаций, творческих союзов, социально-экономических и социально-культурных обществ и ассоциаций.

Статья 30 Конституции применяет формулировку: «каждый имеет право на объединение». Здесь имеется в виду, что это право относится к любому человеку, законно находящемуся на территории Российской Федерации. Применительно к правам российского гражданина в Конституции прямо указывается: «Граждане Российской Федерации имеют право...» (см. статьи 31, 32, 33 и др.).

Право на объединение имеют как российские граждане, так и иностранцы и лица без гражданства (см. часть третью статьи 62), исключением являются политические партии, права на создание которых и участие в которых имеют только граждане России.

Право на объединение иностранных граждан и лиц без гражданства, проживающих в России, закреплено

в российском законодательстве. В соответствии со статьей 15 Закона СССР от 24 июня 1981 г. «О правовом положении иностранных граждан в СССР» иностранные граждане, постоянно проживающие в стране, имеют право вступать в общественные организации, если это не противоречит уставам данных организаций. Допустимость членства в общественных объединениях, кроме политических партий, иностранных граждан и лиц без гражданства предусмотрена статьей 9 Закона «Об общественных объединениях». Согласно статье 24 Основ законодательства Российской Федерации о культуре, Россия гарантирует на своей территории правовую защиту национальных культурных обществ, землячеств и ассоциаций иностранных граждан, проживающих в России. Закон «Об общественных объединениях» допускает создание в стране отделений общественных объединений иностранных государств (статья 24).

Конституция Российской Федерации гарантирует свободу деятельности общественных объединений. Это означает, что они создаются гражданами без предварительного разрешения государственных органов.

Свобода деятельности общественных объединений заключается также в том, что им гарантируется свобода внутриорганизационной деятельности: право объединений самостоятельно принимать свои уставы; право свободно избирать свои руководящие органы; право самостоятельно управлять своей собственностью; право составлять программы деятельности и осуществлять эту деятельность; право на реорганизацию (слияние, присоединение, разделение, выделение, преобразование) и на самороспуск или приостановление своей деятельности (см. статьи 4, 5, 7, 10, 14, 24 Закона «Об общественных объединениях», статьи 16, 17 Основ гражданского законодательства Союза ССР и республик, статью 225 КЗоТ, статью 17 Закона РСФСР от 24 декабря 1990 г. «О собственности в РСФСР»).

Право на объединение не является абсолютным правом и может подвергаться определенным ограничениям. Ограничения на пользование правом на объединение устанавливаются Конституцией и федеральными законами.

На основании статьи 56 Конституции Российской Федерации отдельные ограничения права на объедине-

ния могут устанавливаться в условиях чрезвычайного положения. Согласно статье 23 Закона РСФСР от 17 мая 1991 г. «О чрезвычайном положении», в случае введения чрезвычайного положения при попытках насильственного изменения конституционного строя, массовых беспорядках и т. п. может быть приостановлена, после соответствующего предупреждения, деятельность политических партий, общественных организаций и массовых движений, препятствующих нормализации обстановки.

Конституция устанавливает нормы об условиях образования общественных объединений и предъявляемых к ним требованиях. В части пятой статьи 13 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 (см. комментарий к статье 13).

Российское законодательство запрещает создание политических структур партий и общественных движений по производственному принципу. В соответствии с Указом Президента РСФСР от 20 июля 1991 г. «О прекращении деятельности организационных структур политических партий и массовых общественных движений в государственных органах, учреждениях и организациях РСФСР» в этих органах, учреждениях и организациях, в концернах и на предприятиях не допускается деятельность организационных структур политических партий и массовых общественных движений.

Законы Российской Федерации устанавливают ограничения права на объединение для судей, работников правоохранительных органов и военнослужащих. Так, согласно статье 3 Закона Российской Федерации от 26 июня 1992 г. «О статусе судей в Российской Федерации», судьи не вправе принадлежать к политическим партиям и движениям. Статья 4 Закона Российской Федерации от 17 января 1992 г. «О прокуратуре Российской Федерации» предусматривает, что в органах прокуратуры не допускаются создание и деятельность политических партий и организаций. Не допускается такая деятельность и в милиции, согласно статье

20 Закона РСФСР от 18 апреля 1991 г. «О милиции». В соответствии со статьей 18 Закона Российской Федерации от 24 сентября 1992 г. «Об обороне» в Вооруженных Силах Российской Федерации не допускается деятельность общественных и иных организаций и объединений, преследующих политические цели. Военнослужащие могут состоять в общественных объединениях, не преследующих политических целей, и участвовать в их деятельности, не находясь при исполнении обязанностей военной службы (статья 9 Закона Российской Федерации от 22 января 1993 г. «О статусе военнослужащих»).

В законодательстве предусматривается ответственность за злоупотребления правом на объединение. Согласно статье 21 Закона «Об общественных объединениях», в случае совершения общественным объединением действий, выходящих за пределы целей и задач, определенных его уставом, или нарушающих закон, руководящему органу этого объединения может быть вынесено письменное предупреждение органом, зарегистрировавшим устав общественного объединения, или прокурором.

Деятельность общественного объединения может быть прекращена в случаях совершения им действий, направленных на насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации, и совершения иных уголовно наказуемых деяний. Статья 143¹ УК РСФСР предусматривает уголовную ответственность за организацию религиозного или общественного объединения, деятельность которого сопряжена с причинением вреда здоровью граждан или с иными посягательствами на личность или права граждан либо с побуждением граждан к отказу от исполнения гражданских обязанностей или совершению иных противоправных действий, а также руководство таким объединением.

Право на объединение обеспечивается внутригосударственными и международно-правовыми гарантиями. Главным гарантом этого права выступает суд. Согласно части четвертой статьи 125 Конституции, Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, касающегося, в частности, права на объединение. Отказ в регистрации уставов обществен-

ных объединений Министерством юстиции Российской Федерации, министерствами юстиции республик, входящих в ее состав, органами юстиции других субъектов Федерации может быть обжалован в суд (статья 12 Закона «Об общественных объединениях», Закон Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»).

Прекращение деятельности общественных объединений, нарушающих Конституцию или законы Российской Федерации, может быть произведено только по решению суда (см. статью 22 Закона «Об общественных объединениях»).

Гарантией права на объединение служит также ответственность за нарушение этого права. Ответственность (уголовную, административную и иную) за нарушение законодательства об общественных объединениях несут виновные в этом должностные лица государственных и общественных органов, а также граждане (статья 21 Закона «Об общественных объединениях»). Так, статья 137 УК РСФСР предусматривает уголовную ответственность за воспрепятствование законной деятельности профсоюзов и их органов.

Международно-правовые гарантии права на объединение заключаются в том, что каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты этого права (статья 46 Конституции).

2. Положение части второй статьи 30, согласно которому никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем, означает, что государственные органы, общественные объединения не должны принимать решения и совершать действия, заставляющие граждан насильственно вступать в члены каких-либо общественных объединений или пребывать в них. Это положение находит закрепление в других статьях Конституции и в законодательстве. Так, в статье 19 Конституции предусмотрено, что государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от принадлежности к общественным объединениям. В Законе «Об общественных объединениях» записано, что общественные объединения создаются и действуют

на основе принципа добровольности, а устав объединений должен предусматривать условия и порядок выхода из них (статьи 4, 10). В статье 16 КЗоТ содержится норма о том, что не допускается какое бы то ни было прямое или косвенное ограничение прав или установление прямых или косвенных преимуществ при приеме на работу, в том числе в зависимости от принадлежности к общественным объединениям. Статья 4 Закона СССР от 10 декабря 1990 г. «О профессиональных союзах, правах и гарантиях их деятельности» запрещает обуславливать прием на работу, продвижение по работе, а также увольнение трудящихся принадлежностью к определенному профсоюзу, вступлением или выходом из него.

Статья 31

Граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование.

Право проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование — важный элемент правового статуса гражданина Российской Федерации. Право на проведение публичных мероприятий — субъективное право граждан, имеющее целью оказать воздействие на органы государственной власти для решения вопросов жизнедеятельности общества (политических, правовых, социально-экономических, социально-культурных и др.). Оно является важным элементом народовластия, формой участия граждан в управлении делами государства как на общефедеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации и местного самоуправления.

Основными законодательными актами, регулиющими право на проведение публичных мероприятий, являются, в частности: Указ Президента Российской Федерации от 25 мая 1992 г. «О порядке организации и проведения митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования», Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 29 июля 1988 г. «Об ответственности за нарушение установленного порядка организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций».

Статья 31 Конституции регламентирует проведение следующих видов публичных мероприятий:

собрания — совместного присутствия граждан в заранее определенном месте и в заранее определенное время для коллективного обсуждения и решения каких-либо вопросов;

митинга — формы организованного выражения общественного мнения, массовой поддержки резолюций, требований и других обращений граждан, проводимой в заранее определенном месте и в заранее определенное время;

демонстрации — формы организованного выражения коллективного и индивидуального мнения по любому вопросу общественной и государственной жизни;

шествия — формы демонстрации, проводимой путем передвижения граждан по заранее определенному маршруту;

пикетирования — формы публичного выражения коллективного или индивидуального мнения, осуществляемой без шествия и звукоусиления путем размещения граждан у пикетируемого объекта и использования плакатов, транспарантов и иных средств наглядной агитации.

Право на проведение публичных мероприятий предоставляется только гражданам России. В Российской Федерации действует уведомительный порядок реализации права на проведение публичных мероприятий (пункт. Г Указа Президента Российской Федерации «О порядке организации и проведения митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования»).

Инициаторами проведения публичных мероприятий могут быть лица, достигшие 18-летнего возраста, уполномоченные общественных объединений, трудовых коллективов предприятий, учреждений и организаций, а также отдельных групп граждан.

Уполномоченный подает письменное заявление (уведомление) о публичном мероприятии в местную администрацию не позднее чем за 10 дней до намеченной даты его проведения. Местная администрация рассматривает заявление и сообщает уполномоченному (организатору) о принятом решении не позднее чем за 5 дней до времени проведения публичного мероприятия. Публичные мероприятия проводятся в соответствии с целями, указанными в заявлении (уведомлении), а также в определенные сроки и в обусловленном месте.

Осуществление права на публичные мероприятия имеет определенные ограничения. Оно 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 (пункт 1 Указа Президента Российской Федерации «О порядке организации и проведения митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования»). При проведении публичных мероприятий их организаторы и участники должны соблюдать законы и общественный порядок. Участникам запрещается иметь при себе оружие, а также специально подготовленные или приспособленные предметы, могущие быть использованными против жизни и здоровья людей.

Государственные органы, общественные объединения, должностные лица, а также граждане не вправе препятствовать публичным мероприятиям, проводимым с соблюдением установленного порядка.

Местная администрация может запретить публичное мероприятие, если цель его проведения противоречит Конституции России, конституциям республик, уставам других субъектов Федерации, угрожает общественному порядку и безопасности граждан.

Публичное мероприятие может быть запрещено по требованию представителей органов власти в следующих случаях: 1) если не было подано заявление о его проведении; 2) если состоялось решение о его запрещении; 3) если нарушен порядок его проведения; 4) если возникла опасность для жизни и здоровья граждан; 5) если нарушен общественный порядок.

Лица, нарушившие установленный порядок организации и проведения публичных мероприятий, несут ответственность в соответствии с законодательством (см. статью 166¹ Кодекса РСФСР об административных правонарушениях и статью 200' УК РСФСР). Материальный ущерб, причиненный во время проведения публичных мероприятий их участниками государству, общественным объединениям, предприятиям, учреждениям, организациям или гражданам, подлежит возмещению в установленном законом порядке.

Органы внутренних дел осуществляют необходимые мероприятия по охране общественного порядка при проведении публичных мероприятий, по предупре-

ждению и пресечению противоправных действий и обеспечению привлечения виновных лиц к ответственности в соответствии с законодательством (статья 3 Указа Президента Российской Федерации «О порядке организации и проведения митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования»).

Сотрудникам милиции запрещается применять специальные средства при пресечении незаконных публичных мероприятий ненасильственного характера, которые не нарушают работу транспорта, связи, предприятий, учреждений и организаций (статья 14 Закона РСФСР от 18 апреля 1991 г. «О милиции»).

Неправомерные действия и решения органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, ущемляющие право на проведение публичных мероприятий, могут быть обжалованы в суд (статья 46 Конституции, Закон Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»).

Статья 32

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. Положения данной статьи Конституции непосредственно вытекают из статьи 21 Всеобщей декларации прав человека, а также из статьи 25 Международного пакта о гражданских и политических правах,

которая предписывает, что каждый гражданин без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений имеет право и возможность:

«а) принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей;

б) голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей;

с) допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе».

Участие граждан в управлении делами своего государства, будь то непосредственно (т. е. путем изъявления своей воли на референдуме, на выборах, а также личного участия в деятельности органов власти) или через избираемых ими же представителей в органах государственной власти или местного самоуправления, является выражением суверенитета народа и формой осуществления им своей власти (см. комментарий к статье 3). Это право гражданина наполняет демократию подлинным содержанием. Разумеется, реализация данного права, помимо необходимых социальных, политических и правовых гарантий, предполагает и активную общественную позицию самого гражданина.

2. Выборы и референдум обеспечивают самую массовую форму участия граждан в управлении делами государства, общества, местной хозяйственной и общественной жизнью.

Право граждан избирать (активное избирательное право) наступает с достижением гражданского совершеннолетия, т. е. с 18 лет, когда гражданин, согласно статье 60 Конституции, приобретает полный объем прав и обязанностей (полная правоспособность).

Право гражданина быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления (пассивное избирательное право) наступает либо в 18 лет, либо позднее (21 год — для избрания в депутаты Государственной Думы, согласно части первой статьи 97 Конституции; 35 лет и постоянное проживание в Российской Федерации не менее 10 лет — для избрания в качестве Президента России, согласно части второй статьи 81). Участие в референдуме, как правило, имеет низший возрастной потолок (в России —

18 лет) и не сопряжено для граждан России ни с какими другими ограничениями.

3. Всеобщее избирательное право не означает отсутствия ограничений, которые общество налагает на граждан, не способных по своему умственному, психическому состоянию в полной мере осуществлять свои гражданские права и исполнять гражданские обязанности (в этом случае за ними в судебном порядке признается недееспособность, т. е. неспособность самостоятельно выступать в качестве субъекта права).

Другой вид ограничений касается лиц, находящихся в местах лишения свободы по приговору суда, вступившего в силу, т. е. заключенных. Это ограничение не распространяется на лиц, находящихся под стражей, в следственных изоляторах, если в отношении них еще не вынесен приговор суда и они не признаны виновными в том или ином преступлении, влекущем за собой лишение свободы. Иными словами, и подследственные, и обвиняемые имеют избирательные права. Ограничение их избирательных прав по любым основаниям является актом произвола, если эти ограничения налагаются во внесудебном порядке. История нашей страны имеет, к сожалению, немало примеров ограничения избирательного права и по так называемому «классовому признаку» («эксплуататорские элементы» были вообще лишены избирательного права), и как результат преследования репрессированных народов, и на основании признания умалишенными не судом, а медицинскими учреждениями так называемых диссидентов и т. п. Требуют законодательного закрепления нормы, четко регламентирующие основания ограничений избирательного права.

4. Право на равный доступ граждан Российской Федерации к государственной службе является новой для российской Конституции нормой. Ее включение означает не только приведение Конституции и законодательства в соответствие с указанными выше нормами международного права, но и решительный разрыв с многолетней порочной практикой «номенклатурных должностей», когда действовали такие ограничительные факторы, как партийность (обязательное членство в КПСС), национальность (известный пятый пункт анкеты), родственники за границей, и т. д.

Право на равный доступ к государственной службе означает равенство исходных возможностей и отсутствие дискриминации по какому-либо признаку. Однако

не следует толковать это право буквально. Во всем мире существует система конкурсов, тестирования, собеседований. Так, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 г. Положение о федеральной государственной службе предполагает прием на государственную службу либо в порядке назначения, либо в порядке конкурса (пункт 22), а также регулярные аттестации государственных служащих (пункт 30). Положение четко закрепляет принцип равенства доступа на государственную службу: «Не допускается установление при приеме на государственную службу каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений в зависимости от расы, пола, национальности, языка, социального происхождения, имущественного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям» (абзац 2 пункта 21).

5. Участие граждан России в отправлении правосудия долгое время имело форму выборов народных судей и народных заседателей либо участия в работе суда в качестве судей и народных заседателей. В настоящее время в России осуществляется поэтапное введение института присяжных заседателей, назначаемых путем жребия для участия в рассмотрении конкретного дела и вынесения решения по существу («виновен — невинен») как основы приговора суда.

Развитием нормы части пятой комментируемой статьи служит статья 123, предусматривающая открытое разбирательство дел во всех судах, что предполагает хотя бы пассивное участие граждан в отправлении правосудия (см. комментарий к статье 123).

Статья 33

Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Право на обращение является важным конституционно-правовым средством защиты прав и свобод граждан. Впервые в основном законе это право было закреплено в Конституции СССР 1977 года, а также в Конституции РСФСР 1978 года.

После распада СССР на территории Российской Федерации продолжают действовать некоторые законодательные акты Союза ССР, так как регулируемые ими вопросы не нашли еще своего нормативного закрепления в российском законодательстве. Основным нормативным актом, регламентирующим вопросы приема и рассмотрения обращений граждан Российской Федерации, является пока Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» (в редакции от 4 марта 1980 г.). Этот Указ далек от совершенства, так как в нем не нашли своего нормативного закрепления многие важные аспекты, связанные с правом гражданина на подачу обращений. Естественно, необходимы разработка и принятие нового закона о порядке рассмотрения обращений граждан.

В комментируемой статье употреблен обобщающий термин — «обращение». Обращения граждан содержат неодинаковую информацию, не совпадают по общественной направленности. Они различаются по своей юридической направленности и влекут разные правовые последствия. Термин «обращение» носит собирательный характер. В обращениях граждан могут содержаться жалоба в связи с тем или иным нарушением их прав, инициативное предложение, заявление и пр.

Действующее законодательство не дает определения понятий «предложение», «заявление», «жалоба». Однако многолетняя практика выработала свои критерии их разграничения.

Предложение—такой вид обращения, который, как правило, не связан с нарушением прав граждан, в нем ставится вопрос о необходимости решения конкретной технической, научной, творческой, юридической проблемы, об улучшении деятельности государственного органа, органа местного самоуправления, общественной организации и т. д.

Заявление—обращение гражданина в государственные органы, органы местного самоуправления, общественные организации с просьбой о реализации принадлежащего ему права, предусмотренного Конституцией или текущим законодательством (например, на получение пенсии, на очередной отпуск, на обмен жилой площади).

Жалоба — обращение гражданина в государственные органы либо органы местного самоуправления с требованием о восстановлении права или законного

интереса, нарушенного действиями юридических или физических лиц. Жалоба является важным средством защиты прав, свобод и законных интересов граждан. Путем ее подачи гражданин реализует предоставленное ему право и требует восстановления нарушенных прав. Жалоба всегда содержит информацию о нарушении субъективных прав обратившегося или прав других конкретных лиц.

Право на обращение имеют не только граждане, но и общественные организации, например творческие союзы, а также учреждения, организации, предприятия и их должностные лица в целях защиты своих прав и интересов, прав и интересов своих членов.

Граждане имеют право направлять коллективные обращения. Такие обращения уместны в тех случаях, когда затрагиваются права и законные интересы группы людей.

В действующем законодательстве закреплено право граждан на обращение в письменной и устной форме, а также обязанность соответствующих лиц принимать эти обращения и рассматривать в порядке и сроки, установленные в законе.

Предложения и заявления граждан рассматриваются теми органами, к непосредственному ведению которых относятся затрагиваемые в них вопросы. Предложения граждан рассматриваются в срок до одного месяца, за исключением тех предложений, которые требуют дополнительного изучения, о чем сообщается лицу, внесшему предложение. Заявления граждан разрешаются в срок до одного месяца со дня его поступления, а те, которые не нуждаются в проверке,— безотлагательно, но не позднее 15 дней со дня получения предложения.

В отличие от предложений и заявлений жалобы граждан должны подаваться в инстанции, вышестоящие по отношению к тем, действия которых обжалуются. В том случае, если гражданин выбрал неправильный адресат жалобы, его обращение пересылается в течение пяти дней в орган, полномочный ее разрешить. Закон запрещает направлять жалобы граждан тем органам или должностным лицам, действия которых обжалуются. В законодательстве предусмотрены дифференцированные сроки рассмотрения этого вида обращений граждан: а) до одного месяца в случаях, когда требуется дополнительное изучение; б) безотла-

гательно, но не позднее 15 дней со дня получения жалобы, если нет необходимости в дополнительном изучении и проверке; в) в тех случаях, когда для разрешения жалобы необходимо провести специальную проверку, истребовать дополнительные материалы и т. д., сроки разрешения в порядке исключения могут быть продлены, но не более чем на месяц с сообщением об этом лицу, подавшему жалобу.

Решение, принятое по жалобе, может быть обжаловано в вышестоящий орган (должностному лицу) в порядке подчиненности либо в суд.

Наряду с административным порядком рассмотрения жалоб на незаконные действия государственных органов и должностных лиц в Российской Федерации существует судебный порядок обжалования таких действий. 27 апреля 1993 г. был принят Закон Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан». В соответствии с этим Законом гражданин вправе обратиться с жалобой на действия (решения), нарушающие его права и свободы, либо непосредственно в суд, либо к вышестоящему в порядке подчиненности государственному органу, органу местного самоуправления, учреждению, предприятию или объединению, общественному объединению, к должностному лицу. Возможность непосредственно обращаться в суд значительно повышает эффективность защиты гражданином своих прав (см. комментарий к статье 46).

По определенному кругу вопросов существуют специальные процедуры обжалования, которые регулируются конкретными нормативными актами. Такое обжалование преследует цель более квалифицированно и в сжатые сроки рассмотреть дело и расширить возможность граждан защищать свои права. Специальный порядок обжалования закреплен в законодательстве об административных правонарушениях, например, в связи с постановлением о наложении административного взыскания; в Кодексе законов о труде Российской Федерации в связи с рассмотрением трудовых споров; в Законе Российской Федерации от 2 июля 1992 г. «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» и некоторых других законодательных актах.

Статья 34

1. Каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.

2. Не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию.

1. Комментируемая статья характеризует экономическую деятельность индивида как проявление его личной свободы в сфере экономики. В соответствии со статьей 8 на человека как субъекта экономической деятельности распространяются конституционные гарантии о единстве экономического пространства, свободном перемещении товаров, услуг и финансовых средств. Предпринимательская деятельность может осуществляться не только гражданами и их объединениями, но и предприятиями, основанными на государственной, муниципальной и иных формах собственности. Данная статья корреспондирует со статьей 37 Конституции, регулирующей право свободного труда, под которым понимается свободное распоряжение своими способностями к труду, выбор рода деятельности и профессии.

Впервые в конституционном законодательстве закрепляется право свободного предпринимательства. Предпринимательская деятельность осуществляется на определенных законом принципах. Согласно Закону РСФСР от 25 декабря 1990 г. «О предприятиях и предпринимательской деятельности», предпринимательство представляет собой инициативную самостоятельную деятельность граждан и их объединений, направленную на получение прибыли. Она осуществляется гражданами на свой риск и под имущественную ответственность в пределах, устанавливаемых организационно-правовой формой предприятия (статья 1). Следует отметить, что приведенная статья Закона неточна, поскольку она сводит имущественную ответственность предпринимателя только к ответственности предприятия. Как следует из статей 2 и 3 данного Закона, предпринимательская деятельность может осуществляться и самим гражданином без приобретения статуса предприятия. В этом случае он отвечает по своим

обязательствам имуществом, принадлежащим ему на праве собственности, за исключением имущества, на которое, согласно Гражданскому процессуальному кодексу РСФСР, не может быть обращено взыскание по претензиям кредитора (статья 8 Закона РСФСР от 24 декабря 1990 г. «О собственности в РСФСР»).

Субъектами предпринимательской деятельности являются граждане Российской Федерации, не ограниченные в установленном законом порядке в своей дееспособности. Согласно пункту 3 статьи 9 Основ гражданского законодательства, дееспособность (способность гражданина своими действиями приобретать гражданские права и создавать для себя гражданские обязанности) возникает в полном объеме с достижением 18-летнего возраста. Никто не может быть ограничен в дееспособности иначе как в случаях и в порядке, предусмотренных законодательными актами (пункт 4 статьи 9). Согласно статье 15 ГК РСФСР, гражданин может быть признан судом недееспособным вследствие душевной болезни или слабоумия, когда он не может понимать значения своих действий или руководить ими, в порядке, установленном Гражданским процессуальным кодексом РСФСР. Акты органов государственного управления и органов местного самоуправления, а также сделки, направленные на ограничение дееспособности граждан, не имеют юридической силы.

Граждане иностранных государств и лица без гражданства могут быть субъектами предпринимательской деятельности в пределах правомочий, установленных российским законодательством. Согласно статье 1 Закона РСФСР от 4 июля 1991 г. «Об иностранных инвестициях в РСФСР», они могут быть у нас предпринимателями, если зарегистрированы для ведения хозяйственной деятельности в стране их гражданства.

Статус предпринимателя приобретается посредством государственной регистрации в порядке, установленном Законом «О предприятиях и предпринимательской деятельности» и другими законодательными актами. Согласно Закону РСФСР от 7 декабря 1991 г. «О регистрационном сборе с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью, и порядке их регистрации», физические лица, в том числе участники полного товарищества, могут осуществлять только те виды деятельности, которые указаны в свидетельстве предпринимателя. Все доходы, полученные

с нарушением указанного Закона, взыскиваются в доход государства.

Необходимо помнить, что действовавшее до принятия новой Конституции Российской Федерации законодательство употребляло обобщающее понятие «хозяйствующий субъект», в которое включались граждане, занимающиеся самостоятельной предпринимательской деятельностью (см., например, статью 4 Закона РСФСР от 22 марта 1991 г. «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»).

Предпринимательская деятельность может осуществляться гражданином в сфере производства товаров, бытового обслуживания, торговли и иной сфере (пункт 1 статьи 10 Закона РСФСР от 24 декабря 1990 г. «О собственности в РСФСР»). Образуя частное предприятие или занимаясь предпринимательской деятельностью без привлечения наемного труда, гражданин вправе заниматься любой деятельностью, не запрещенной законодательством Российской Федерации и республик, входящих в нее. Определенные виды деятельности (например, изготовление и реализация наркотических, сильнодействующих и ядовитых веществ) могут осуществляться исключительно государственными предприятиями.

Отдельные виды предпринимательской деятельности могут осуществляться только на основании специального разрешения (лицензии). Так, согласно Указу Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 г. «Об аудиторской деятельности в Российской Федерации», граждане-аудиторы, занимающиеся аудиторской деятельностью самостоятельно, должны до 1 января 1995 г. получить соответствующие лицензии. От лицензии следует отличать разрешение на занятие хозяйственной деятельностью, которое необходимо в случаях, определенных статьей 36 Закона «О предприятиях и предпринимательской деятельности».

2. Свободное осуществление экономической деятельности несовместимо со злоупотреблениями предпринимателя, связанными с его доминирующим положением на рынке, с соглашениями хозяйствующих субъектов, ограничивающими конкуренцию, а также с созданием условий для недобросовестной конкуренции. Закон РСФСР от 22 марта 1991 г. «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на то-

варных рынках» содержит нормы, направленные на предупреждение, ограничение и пресечение такой деятельности и недобросовестной конкуренции на товарных рынках. Осуществление прав субъектами экономической деятельности с соблюдением правил добросовестной конкуренции на финансовых рынках и рынках ценных бумаг устанавливается другими федеральными законами.

Не допускается использование предпринимателями прав для ограничения конкуренции, в том числе заключение и исполнение лицами, осуществляющими аналогичную экономическую деятельность, соглашений о ценах, разделе рынков, устранении с них других предпринимателей. Запрещается совершение недобросовестных действий, направленных на ущемление законных интересов лица, ведущего аналогичную предпринимательскую деятельность, и потребителей, в частности, путем введения потребителей в заблуждение относительно изготовителя, назначения, способа и места изготовления, качества и иных свойств товара другого предпринимателя, путем некорректного сравнения товаров в рекламной и иной информации, копирования внешнего оформления чужого товара и иными способами.

Запрещается изъятие товаров из обращения с целью создания или поддержания дефицита на рынке либо повышения цен, навязывание контрагенту условий договора, не выгодных для него или не относящихся к предмету договора, согласие заключить договор лишь при условии внесения в него положений, касающихся товаров, в которых контрагент или потребитель не заинтересован, создание препятствий для доступа на рынок других предпринимателей и др.

Статья 35

1. Право частной собственности охраняется законом.

2. Каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами.

Никто не может быть лишен своего имущества, иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд

может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения. 4. Право наследования гарантируется.

1. Статья 35 является продолжением и юридическим обеспечением статьи 8 Конституции, установившей принципиально важную правовую норму о признании и равенстве защиты частной собственности наряду с государственной, муниципальной и иными формами собственности.

Норма, содержащаяся в части первой статьи 35, об охране права частной собственности законом имеет два смысловых значения.

Во-первых, право частной собственности как важнейшее право человека и гражданина вводится в систему российского права Конституцией. Никакой другой нормативный акт, от какого бы органа государства он ни исходил, подобной юридической силой не наделен.

Во-вторых, право частной собственности находится под охраной закона. Все иные нормативные акты, выполняющие функцию охраны права частной собственности, должны соответствовать закону. Речь в данном случае идет как о федеральных законах, так и о законах субъектов Российской Федерации. В законах субъектов Федерации не могут содержаться положения, ограничивающие право частной собственности, предусмотренное федеральным законодательством.

Нормы статьи 35 получают развитие в гражданском, административном, природоресурсном законодательстве, законодательстве об охране окружающей среды, уголовном и ином законодательстве, охраняющем право частной собственности. Основные нормы, определяющие структуру и правовой режим функционирования права частной собственности, содержатся в гражданском законодательстве, прежде всего в ГК РСФСР, в Законе РСФСР от 24 декабря 1990 г. «О собственности в РСФСР» и нормативных правовых актах о приватизации государственной и муниципальной собственности.

2. Часть вторая статьи 35 раскрывает правосубъектность и содержание права частной собственности. Согласно данной норме, каждый может иметь имущество в собственности. Под словом «каждый» понимается гражданин Российской Федерации независимо

от его возраста, а также иностранный гражданин и любое лицо, не имеющее гражданства какого-либо государства.

В части второй статьи 35 определяются и способы осуществления индивидом права собственности в отношении принадлежащего ему имущества. Он может это делать как единолично, так и совместно с другими лицами. В первом случае индивид выступает в качестве собственника как физическое лицо. Во втором случае он становится участником общей собственности или же является участником отношений собственности в составе организации, называемой юридическим лицом. Общая собственность индивидов широко применяется в практике. Это, например, собственность супругов на имущество, совместно нажитое в период брака, собственность членов фермерского хозяйства, собственность граждан, имеющих на праве собственности квартиры в жилом доме, на объекты совместного пользования (коридоры, лифты, чердачные помещения, внеквартирные жилищные сооружения и т. д.). В настоящее время все большее распространение получает участие индивидов в различного рода организациях на правах членов в кооперативах, партнеров в товариществах на имущество, находящееся на балансе организации, принадлежащее самим организациям. Лица же, являющиеся их участниками, наделены правом совместного владения, пользования и распоряжения указанным имуществом в соответствии с учредительными документами (договорами, уставами и положениями), на основании которых организации осуществляют свою деятельность.

В части второй статьи 35 указываются основные правомочия, входящие в содержание права частной собственности. Таковыми являются правомочия собственника по владению, пользованию и распоряжению принадлежащим ему имуществом. Собственник вправе совершать в отношении своего имущества любые действия, не противоречащие закону. Он может использовать имущество для осуществления любой предпринимательской деятельности, не запрещенной законом. Осуществление права собственности не должно нарушать права и охраняемые законом интересы других лиц, вести к нанесению ущерба здоровью граждан и окружающей среде.

Лицо вправе иметь в собственности любое имущество производственного, потребительского, социального, культурного и иного назначения, за исключением имущества, которое в соответствии с законом и международными договорами Российской Федерации не может ему принадлежать по соображениям государственной и общественной безопасности.

За пределами действия статьи 35 находятся объекты интеллектуальной собственности. Охрана интеллектуальной собственности осуществляется в соответствии со статьей 44 Конституции.

3. В части третьей статьи 35 устанавливаются юридические гарантии права частной собственности.

Прежде всего собственнику гарантируется, что он не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Под лишением имущества следует понимать принудительное прекращение права собственности на конкретное имущество, а не простое изъятие имущества из владения собственника на основании закона, как, например, это может иметь место при противоправном перемещении через таможенную границу запрещенных к ввозу или вывозу товаров.

Прекращение права собственности на имущество возможно либо в форме вынесения судом решения (например, при отчуждении для государственных нужд) или приговора (как санкции за совершенное преступление), предшествующего изъятию имущества из владения собственника, либо в форме вынесения судом решения по жалобе собственника после того, как изъято имущество на основании решения уполномоченного органа государственной власти. Во втором случае решением суда или подтверждается правомерность акта органа государственной власти о прекращении права собственности на изымаемое имущество, или же такой акт признается незаконным и изъятое имущество возвращается собственнику. Право индивидов на обжалование решений и действий (или бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц в суд, предусмотренное частью второй статьи 46 Конституции, полностью распространяется и на отношения, связанные с незаконным отчуждением имущества, принадлежащего на праве частной собственности отдельно
му ЛИЦу.

В части третьей статьи 35 содержится еще одна важная гарантия права частной собственности. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения. Данное возмещение выражается в форме выплаты лицу, лишаемому права собственности, компенсации, соответствующей рыночной стоимости имущества на момент его отчуждения, и возмещения ему полных убытков, если таковые имеются.

4. В часть четвертую статьи 35 включена норма о гарантии права наследования имущества, составляющего частную собственность гражданина. Наследуемое после смерти собственника имущество переходит к его наследникам по закону или завещанию по правилам, предусмотренным ГК.

Статья 36

1. Граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю.

2. Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.

3. Условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона.

1. В соответствии с законодательством граждане вправе иметь земельные участки для ведения крестьянского и личного подсобного хозяйства, садоводства, дачного и жилищного строительства, строительства гаражей, предпринимательской деятельности. В этом случае собственником земельного участка является гражданин.

Кроме того, граждане могут иметь земельные участки на праве общей собственности с определением долей каждого из них (общая долевая собственность) или без определения доли (общая совместная собственность). Владение, пользование и распоряжение земельными участками, находящимися в общей собственности, осуществляются по соглашению всех собственников, а при его отсутствии устанавливаются судом по **иску любого из собственников.**

Участник общей долевой собственности имеет право на выдел своей доли, а участник общей совместной собственности—на определение и выдел доли (статья 3 Закона РСФСР от 24 декабря 1990 г. «О собственности в РСФСР»).

В современных условиях право общей долевой собственности получило наибольшее распространение применительно к гражданам, являющимся членами приватизированных сельскохозяйственных предприятий и реформированных колхозов. В этих случаях каждый гражданин имеет количественно выраженную земельную долю, которая, однако, не определена в натуре.

Кроме того, на праве общей собственности земельные участки могут принадлежать гражданам, имеющим в общей собственности жилой дом, дачу или садовый домик.

Право собственности граждан на землю является одним из условий их экономической свободы. Однако в настоящее время это право в ряде субъектов Российской Федерации отсутствует. Но поскольку в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина, оно должно распространяться на всех граждан, проживающих на ее территории, ибо право собственности на землю является одной из основ правового статуса личности в Российской Федерации и не может быть изменено иначе как в порядке, установленном настоящей Конституцией (статья 64). В Конституции не содержится положений, согласно которым на территории субъектов Федерации может не допускаться право частной собственности граждан на землю.

2. Параметры ограничения свободы осуществления правомочий собственника земли и иных природных ресурсов обусловлены, во-первых, необходимостью соблюдения экологических требований, во-вторых, необходимостью защиты прав и законных интересов других лиц, в-третьих, тем обстоятельством, что земля и иные природные ресурсы являются основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (статья 9 Конституции). Последнее диктует необходимость законодательного ограничения права собственности на природные ресурсы тоже в социальных целях.

Поскольку, как отмечалось, законодательно регламентировано лишь право частной собственности на

землю, то на примере этого законодательства видно, по каким линиям идет ограничение права владения, права пользования и права распоряжения земельным участком. В частности, владение земельным участком предполагает его рациональное использование, ибо в противном случае собственник земельного участка подвергается штрафу (см. Указ Президента Российской Федерации от 16 декабря 1993 г. «Об усилении государственного контроля за использованием и охраной земель при проведении земельной реформы»).

Ограничения в праве пользования выражаются в четком определении прав и обязанностей по использованию земельных участков и мер ответственности за несоблюдение требований по рациональному использованию и охране земель, о которых будет сказано ниже.

Реализуя право распоряжения земельным участком, граждане могут продавать, передавать по наследству, дарить, сдавать в залог, аренду, обменивать, а также передавать земельный участок или его часть в качестве взносов в уставные фонды (капиталы) акционерных обществ, товариществ, кооперативов (пункт 2 Указа Президента Российской Федерации от 27 октября 1993 г. «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России»), Собственники земельных долей также имеют широкие права, установленные законодательством. Однако, предоставляя собственникам указанные права, упомянутый Указ ограничивает их при продаже земельных участков так, что изменение целевого назначения земельных участков, используемых в сельском хозяйстве, в этом случае возможно лишь по разрешению органа исполнительной власти субъекта Федерации.

Требования рационального использования земли диктуют необходимость соблюдения целевого назначения земельных участков и при совершении иных сделок — аренды, дарения и т.д. В данном Указе, имеющем целью в основном защиту сельскохозяйственного использования земли, не содержатся правила о сохранении целевого использования земель применительно к землям иных категорий, в частности к землям городов и других поселений. Между тем мировая законодательная практика существенно ограничивает право распоряжения земельными участками в городах, подчиняя совершение

сделок территориальным планам этих городов. Принципы использования городских земель, закрепленные и в законодательстве России, тоже свидетельствуют о необходимости введения соответствующих ограничений в будущем земельном законодательстве при совершении сделок с землей.

3. Земельное законодательство содержит ряд положений, посвященных условиям и порядку пользования землей. При этом следует отметить, что термин «пользование» может иметь два значения: а) осуществление любой хозяйственной деятельности, связанной с использованием земли, и б) осуществление права пользования как правомочия собственника. К термину «пользование» в его первом, более широком значении могут применяться такие понятия, как «условия пользования» и «порядок пользования». В этом случае под условиями пользования понимаются правовые основания (титулы) использования земли: собственность, аренда, постоянное (бессрочное) пользование, а также способы приобретения земельных участков на указанных титулах. Под порядком пользования понимается совокупность прав и обязанностей всех субъектов, использующих землю, независимо от правовых титулов. Под правом пользования как правомочием собственника понимается право **на** хозяйственную эксплуатацию земель, которое в земельном законодательстве охватывается системой конкретных действий (поведения) по отношению к земельному участку. Вместе с тем законодательство налагает **на** собственника ряд существенных обязанностей, связанных с реализацией его правомочия пользования, и **в** этом смысле **вся** деятельность собственника по использованию земельного участка подпадает под порядок пользования.

Применительно к способам приобретения земельных участков в собственность в современных условиях передачи государственных и муниципальных земель в частную собственность граждан существенное значение имеет регламентация в законе принципа платности и бесплатности получения земельных участков в собственность.

В соответствии с законодательством собственники земельных участков могут, в частности: самостоятельно хозяйствовать на земле: возводить жилые, производственные и иные строения и сооружения; использовать в установленном порядке для своих нужд име-

ющиеся на земельном участке общераспространенные полезные ископаемые, торф, лесные угодья, водные объекты, пресные подземные воды; проводить мелиоративные работы и др. Собственники обязаны: осуществлять комплекс мероприятий по охране земель; вести строительство по согласованию с соответствующими органами; не нарушать права других собственников, землепользователей и арендаторов, а также порядок пользования лесными угодьями, водными и другими природными объектами и др.

Статья 37

- 1. Труд свободен. Каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию.**
- 2. Принудительный труд запрещен.**
- 3. Каждый имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда, а также право на защиту от безработицы.**
- 4. Признается право на индивидуальные и коллективные трудовые споры с использованием установленных федеральным законом способов их разрешения, включая право на забастовку.**
- 5. Каждый имеет право на отдых. Работающему по трудовому договору гарантируются установленные федеральным законом продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни, оплачиваемый ежегодный отпуск.**

1. В статье 37 заложены основы правового регулирования труда. На базе Конституции оно осуществляется :

на федеральном уровне законами (главный из них — Кодекс законов о труде Российской Федерации) и подзаконными актами Российской Федерации;

на уровне субъектов Федерации законами и подзаконными актами субъектов Федерации;

на уровне определенной профессии, отрасли, территории соглашениями о труде;

на уровне предприятий, учреждений, организаций (далее — предприятия) коллективными договорами.

Взаимные права и обязанности работников и работодателей устанавливаются в индивидуальных трудовых договорах.

При движении по иерархии правовых актов сверху вниз (закон — подзаконный акт—соглашение — коллективный договор — трудовой договор) объем прав и льгот для работников в них может быть повышен, но не может быть понижен (см. статью 5 КЗоТ, статью 3 Закона Российской Федерации от 11 марта 1992 г. «О коллективных договорах и соглашениях»).

На основе Конституции регулируются все сферы коллективного труда (процесс индивидуального труда правом не регулируется). Действие трудового законодательства распространяется на работников всех предприятий независимо от форм собственности и организации труда. Такой вывод следует из смысла и текста Конституции, где, в отличие от ранее действовавшего законодательства, не выделяются рабочие и служащие, колхозники, члены кооперативов. В части пятой статьи 37 Конституции говорится о гарантиях права на отдых для работающих по трудовому договору. В Законе РСФСР от 19 апреля 1991 г. «О повышении социальных гарантий для трудящихся» эти же категории работников под тем же углом зрения (продолжительность отпуска и рабочего времени) именуются трудящимися. Следовательно, термины «работник», «трудящийся», «работающий по трудовому договору» понимаются как тождественные. Такова и судебная практика. Верховный Суд Российской Федерации признал, например, что отношения участников товарищества с ограниченной ответственностью, основанные на личном труде, регулируются нормами трудового законодательства (см. «Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации». 1993. № 4. С. 3).

В части первой статьи 37 закреплён свободный характер труда. Свобода труда означает прежде всего свободный для гражданина выбор—работать или не работать.

Юридическая обязанность трудиться Конституцией для граждан не предусмотрена. Выбор гражданина в пользу работы подкрепляется материальными стимулами, поскольку для большинства трудоспособных граждан трудовая деятельность остается основным источником средств существования.

Свобода труда означает вместе с тем и свободный для гражданина выбор рода деятельности и профессии.

Юридическим оформлением выбора гражданина является заключение им трудового договора с работодателем; в договоре по соглашению сторон устанавливается трудовая функция работников. Свободный характер труда с юридической точки зрения выступает как договорный характер труда.

2. Запрещением принудительного труда в части второй статьи 37 развивается принцип свободы труда. В международных правовых актах принудительным признается труд, который гражданин не избрал добровольно; допускается принудительный (недобровольный) труд в силу выполнения обязанностей военной службы, приговора суда или в условиях чрезвычайных обстоятельств. Запрещение принудительного труда исключает также возможность изменения трудовой функции работника без его согласия. Статья 25 КЗоТ запрещает постоянный перевод работника на другую работу. Законом Российской Федерации от 25 сентября 1992 г. о внесении изменений и дополнений в КЗоТ была отменена мера дисциплинарного взыскания в виде временного перевода на нижеоплачиваемую работу. Таким образом, в действующем трудовом законодательстве запрещение принудительного труда проводится достаточно последовательно.

3. Право гражданина на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены (часть третья статьи 37), означает возложение на работодателя обязанности создать такие условия. Если эта обязанность не выполнена и работник повредил здоровье на производстве, то работодатель обязан возместить материальный и моральный ущерб, причиненный повреждением здоровья. Работодатель — владелец источника повышенной опасности — обязан к возмещению как при виновном, так и при случайном повреждении здоровья. Остальные работодатели возмещают ущерб при виновном повреждении здоровья, причем работодатель считается виновным, если не обеспечил здоровые и безопасные условия труда. Возмещению подлежат утраченный заработок, дополнительные расходы и моральный ущерб (см. Правила возмещения работодателями вреда, причиненного работникам увечьем, профессиональным заболеванием либо иным повреждением здоровья, связанным с исполнением ими трудовых обязанностей, утвержденные 24 декабря 1992 г.).

Регулирование оплаты труда опирается на два конституционных положения, содержащихся в части третьей статьи 37. Во-первых, запрещается дискриминация в оплате труда. Под дискриминацией нужно понимать ограничение в правах либо установление преимуществ в зависимости от пола, возраста, расы, национальности, языка, социального происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работников и результатами их труда. В то же время дифференциация оплаты труда в зависимости от результатов труда не является дискриминацией и потому вполне допустима. Во-вторых, федеральным законом устанавливается в качестве исходной базы минимальный размер оплаты труда, обязательный для всех работодателей. Сверх минимума конкретные размеры оплаты труда работников определяются непосредственно на предприятиях. Для работников учреждений и организаций, финансируемых из бюджета, сохраняется в известных пределах государственное регулирование размеров оплаты труда.

Защита от безработицы — необходимый элемент правового статуса работника в современных условиях. Правовой механизм защиты от безработицы включает:

законодательство о занятости—создание рабочих мест, обучение новым профессиям, трудоустройство и т. п. (см. Закон Российской Федерации от 19 апреля 1991 г. «О занятости населения в Российской Федерации» с изменениями и дополнениями, внесенными Законом от 15 июля 1992 г.);

защиту работников от необоснованных увольнений— ограничение власти работодателя при увольнении, судебное восстановление незаконно уволенных на работе с оплатой времени вынужденного прогула (см. статьи 33—35, 213—215 КЗоТ);

денежные выплаты работникам, временно не имеющим работы,— компенсационные выплаты при увольнении, пособие по безработице (см. статью 40³ КЗоТ, главу VII Закона «О занятости населения в Российской Федерации»).

4. Разрешение индивидуальных трудовых споров регулируется КЗоТ (см. главу XIV). Индивидуальные

трудовые споры рассматриваются в комиссиях по трудовым спорам и в судах. В таком порядке рассматривается большинство индивидуальных споров между работниками и работодателями о применении установленных условий труда. Жалобы работников на действия работодателей по поводу установления условий труда рассматриваются в соответствии с Законом Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан». Коллективные трудовые споры рассматриваются в ходе примирительных процедур, при недостижении примирения в крайних случаях возможно с соблюдением закона применение забастовки (см. Закон СССР от 20 мая 1991 г. «О порядке разрешения коллективных трудовых споров (конфликтов)» и статью 8 Закона Российской Федерации от 11 марта 1992 г. «О коллективных договорах и соглашениях»). Таким образом, система трудовых споров охватывает разрешение всех возможных разногласий между работниками и работодателями, причем основным органом разрешения споров является суд.

5. Основные положения законодательства о праве на отдых сосредоточены в главах IV и V КЗоТ. Закон устанавливает максимальную продолжительность рабочего времени в 40 часов в неделю. Привлечение к работе сверх нормального рабочего времени (сверхурочные работы) допускается в исключительных случаях и оплачивается в повышенном размере. Для некоторых категорий работников установлено сокращенное рабочее время. Выходные дни для большинства работников — суббота и воскресенье, предусмотрено 9 праздничных дней в году. Привлечение к работе в выходные дни допускается в особом порядке и в случаях, точно оговоренных в законе. В праздничные дни работа проводится только в непрерывных производствах. Определена и минимальная продолжительность ежегодного оплачиваемого отпуска, которая составляет 4 недели (в КЗоТ указана другая цифра — 24 рабочих дня, но эта цифра приведена применительно к шестидневной рабочей неделе). Менее 4 недель отпуск не может быть, а более 4 недель — может. КЗоТ и другие нормативные акты предусматривают систему дополнительных отпусков, кроме того, предприятия вправе увеличивать продолжительность отпуска своим работникам.

Конституция (пункт «к» части первой статьи 72) относит трудовое законодательство к совместной компетенции Федерации и ее субъектов. Это значит, что по вопросам правового регулирования труда принимаются как федеральные законы, так и соответствующие им законы и иные нормативные акты субъектов Федерации (часть вторая статья 76 Конституции).

Статья 38

1. Материнство и детство, семья находятся под защитой государства.
2. Забота о детях, их воспитание — равное право и обязанность родителей.
3. Трудоспособные дети, достигшие 18 лет, должны заботиться о нетрудоспособных родителях.

1. Охрана материнства и детства означает, во-первых, отношение к ним как к ценности, во-вторых, создание социально-экономических предпосылок для полноценного материнства, здорового детства, в-третьих, защиту в случае нарушения прав матери и ее ребенка.

Материнство — особое состояние женщины. В статье 5 Кодекса о браке и семье РСФСР содержатся лишь общие правила охраны материнства: материнство окружено всенародным почетом и уважением, охраняется и поощряется государством. Особое значение приобретают правовые и социально-экономические меры охраны матери в период беременности, в первые годы существования ребенка, когда мать и дитя составляют одно целое, когда от здоровья женщины, условий ее жизни зависит физическое, психическое состояние ее потомства. Не случайно пункт 2 статьи 25 Всеобщей декларации прав человека гласит: «Материнство и младенчество дают право на особое попечение и помощь».

В охране материнства важная роль принадлежит трудовому праву. Следует выделить прежде всего нормы КЗоТ, призванные охранять здоровье женщины (статьи 160—163); беременной женщины (статьи 164—166); работающей матери, имеющей малолетних детей (статья 167). Одним из главных способов охраны мате-

ринства в это время является предоставление женщине возможности самой осуществлять уход за ребенком, не достигшим трех лет, с выплатой ей за первые полтора года его жизни пособия по государственному страхованию, а за период с полутора до трех лет денежной компенсации.

Детство — особый этап в жизни человека. Наиболее важным в развитии ребенка является раннее детство (с рождения и ориентировочно до трех лет), когда закладывается фундамент физического и психического здоровья человека. Во многом оно зависит и от качества внутриутробного развития плода. Поэтому оба этих периода—предмет повышенной заботы со стороны государства, прежде всего органов здравоохранения (пункт 10 статьи 6, статья 23 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан). Аналогичную цель преследуют другие нормы трудового права, призванные охранять материнство и детство.

Однако нельзя связывать охрану детства только с трудом женщин. Ее рамки значительно шире. И особое место здесь занимают меры по оздоровлению окружающей среды, устранению негативных экологических факторов, оказывающих опасное влияние на генеративную функцию (функция воспроизводства) населения и приводящих к рождению больных и ослабленных детей, росту их заболеваемости.

Косвенно охране детства служат и нормы семейного права. Во-первых, это правовые гарантии материального обеспечения несовершеннолетних детей родителями, другими членами семьи (статьи 67—88 Кодекса о браке и семье с учетом дополнений, предусмотренных Законом СССР от 22 мая 1990 г. «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты СССР по вопросам, касающимся женщин, семьи и детства»); во-вторых, основания лишения родительских прав, отобрания детей у родителей независимо от лишения родительских прав в случаях злостного нарушения прав ребенка, в том числе его права на охрану детства (статьи 59,64 Кодекса о браке и семье).

Согласно пункту 3 статьи 16 Всеобщей декларации прав человека, семья—естественная и основная ячейка общества—имеет право на защиту со стороны общества и государства.

Защита семьи государством состоит в создании социально-экономических предпосылок существования

здоровой, потенциально прочной семейной общности, способной в полной мере удовлетворить потребности объединяющих ее лиц. Государство защищает семью путем охраны прав ее членов. Так, согласно части второй статьи 6 Кодекса о браке и семье, только брак, заключенный в государственных органах записи актов гражданского состояния, порождает охраняемые государством брачно-семейные права (и обязанности). А часть вторая статьи 53 Жилищного кодекса относит к членам семьи не только супруга нанимателя, их детей и родителей, но и других родственников, нетрудоспособных иждивенцев, а в исключительных случаях и других лиц, если они проживают совместно с нанимателем и ведут с ним общее хозяйство.

2. Одно из главных назначений семьи—создание условий для нормального развития и надлежащего воспитания детей. Эта задача выполняется прежде всего родителями. Как записано в пункте 1 статьи 18 Конвенции ООН о правах ребенка 1989 года, «наилучшие интересы ребенка являются предметом их основной заботы». Под заботой понимаются все виды внимания к детям, их насущным потребностям, интересам. Однако в одних случаях проявление заботы о детях диктуется нравственными нормами, в других— предписывается нормами права, прежде всего семейного (статьи 52, 53, 67 Кодекса о браке и семье). Что же касается детей, достигших совершеннолетия, то родители обязаны содержать тех, кто нетрудоспособен и нуждается в помощи (статьи 67, 76 Кодекса о браке и семье).

Забота о детях, их воспитании—долг обоих родителей, даже если их не связывают брачные узы. Но при отсутствии брака, когда отцовство не установлено в добровольном или судебном порядке, эта забота носит характер нравственной заповеди. При наличии брака родителей государство гарантирует равенство родительских прав и обязанностей, что закреплено в статье 54 Кодекса о браке и семье. В особо сложных случаях, если родители ребенка вместе не проживают и находятся в конфликтных отношениях, право отдельно проживающего родителя на общение со своим ребенком обеспечивается статьей 56 Кодекса о браке и семье. Такая же норма содержится и в пункте 3 статьи 9, пункте 2 статьи 10 Конвенции ООН о правах ребенка. В случае выезда одного из родителей

в другую страну этот вопрос регулируется в соответствии с частью первой статьи 10 Закона СССР от 20 мая 1991 г. «О порядке выезда из Союза Советских Социалистических Республик и въезда в Союз Советских Социалистических Республик граждан СССР».

3. Сохранение преемственности в передаче общечеловеческих ценностей от одного поколения к другому предполагает, что на смену заботе родителей о своих детях приходит забота достигших совершеннолетия трудоспособных детей о своих родителях. При этом подразумевается всяческая, не только материальная, но и моральная поддержка родителей, особенно нетрудоспособных, внимание к их проблемам и интересам. Все это зависит прежде всего от личностных качеств повзрослевших детей, от их воспитания, наличия или отсутствия чувства долга по отношению к близким. Словом, тех нравственных установок, которые они усвоили с детства. Что же касается материального обеспечения нетрудоспособных нуждающихся в помощи родителей, то оно предусмотрено статьей 77 Кодекса о браке и семье. Однако дети могут быть освобождены от этой обязанности, если судом будет установлено, что родители уклонялись от выполнения родительских обязанностей (статья 78 Кодекса о браке и семье).

Статья 39

1. Каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом.

2. Государственные пенсии и социальные пособия устанавливаются законом.

3. Поощряются добровольное социальное страхование, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность.

1. Право на социальное обеспечение заключается в том, что государство гарантирует предоставление средств к жизни гражданам, лишенным (полностью или частично) способности или возможности трудиться и получать доходы от труда, а также помощь семье в связи с рождением и воспитанием детей.

Конкретные правовые основания для получения гарантированных социальных выплат взамен трудовых доходов или в дополнение к ним многочисленны. Основные из них указаны в Конституции.

Обычный, или общеустановленный, пенсионный возраст в Российской Федерации — 60 лет для мужчин и 55 лет для женщин. Именно с этим возрастом для большинства граждан связано официальное окончание рабочего периода жизни. С ним, как правило, связывается и предоставление льгот и услуг, предназначенных пожилым людям.

Для тех, кто участвовал в общественном производстве крайне непродолжительно (менее 5 лет), пенсионный возраст повышается на 5 лет. Для многих категорий граждан, прежде всего тех, кто определенное время был занят на работах с опасными, вредными или иными особыми условиями труда или работал в местностях с суровыми климатическими условиями, пенсионный возраст снижается на 5—10 лет по сравнению с общеустановленным.

Под болезнью (травмой) понимается нарушение состояния здоровья, повлекшее временную утрату трудоспособности, т. е. необходимость прекращения обычного профессионального труда в течение относительно непродолжительного периода времени.

В отличие от болезни инвалидность означает потерю трудоспособности на длительный срок или постоянно. Согласно пенсионному законодательству, инвалидностью считается нарушение здоровья человека со стойким расстройством функций организма, приводящее к полной или значительной потере профессиональной трудоспособности или существенным затруднениям в жизни.

Потеря кормильца (смерть, безвестное отсутствие) вызывает потребность в обеспечении нетрудоспособных членов семьи, находившихся на его иждивении.

Конституция дополняет традиционные основания социального обеспечения новым—воспитанием детей. Оно является обобщенным выражением ряда конкретных оснований для социальной поддержки семьи, которые появляются с рождением и воспитанием детей и предусмотрены действующим законодательством (беременность и роды, рождение ребенка, уход за малолетним ребенком и т. д.).

Действующим законодательством установлены и некоторые другие основания социального обеспече-

ния (например, выслуга лет, безработица). Практически оно закрепляет право граждан на социальную защиту от всех известных мировой практике случаев социального риска, т. е. риска утраты заработка или его недостаточности по объективным причинам.

По своему содержанию право на социальное обеспечение складывается из права на получение денежного дохода и права на социальное обслуживание, призванное удовлетворить особые потребности людей, обусловленные расстройством здоровья (потребность в помощи в ведении домашнего хозяйства, в специальных средствах передвижения, в содержании и комплексном обслуживании в домах-интернатах и т. д.). Право на социальные услуги не всегда юридически гарантировано, во многих случаях оно может быть реализовано по усмотрению соответствующего государственного органа, что вызвано недостаточной развитостью сферы социального обслуживания. Нуждаемость пожилых и нетрудоспособных в социальном обслуживании является критерием развития социальных служб (см. часть вторую статьи 7 Конституции).

2. По смыслу части второй статьи 39 законодательное регулирование должно охватить весь комплекс вопросов, связанных с установлением прав граждан на государственные пенсии и пособия (основания, условия, уровень обеспечения, источники финансирования, порядок реализации и защиты). Этому требованию отвечает состояние правового регулирования пенсионных отношений.

Основным нормативным актом в системе пенсионного законодательства является Закон о государственных пенсиях, принятый в 1990 году. На его основе осуществляется пенсионное обеспечение большинства трудящихся. Специальный закон регламентирует пенсионное обеспечение военнослужащих и их семей. Особенности пенсионного обеспечения отдельных категорий граждан предусмотрены в некоторых иных законах.

Что касается уровня пенсионного обеспечения, то следует подчеркнуть, что в Законе о государственных пенсиях используются все возможные правовые средства, которые гарантировали бы в условиях стабильной экономической обстановки достойную жизнь пенсионерам как в сравнении с их материальным положением в период работы, так и в сравнении с уровнем

жизни экономически активного населения. Эти правовые средства (высокие нормы соотношения пенсий и заработка, исчисление пенсий из полного фактического заработка и за относительно непродолжительный и непосредственно предшествующий выходу на пенсию период работы, повышение пенсии и заработка в связи с ростом стоимости жизни) позволяют в значительной мере смягчить негативное воздействие резкого обострения экономической ситуации на уровень жизни пенсионеров.

Закон о государственных пенсиях полностью реализовал принцип всеобщности обеспечения. Он распространил обязательное пенсионное страхование на все занятое население, закрепил общедоступные требования, предъявляемые к стажу работы, расширил содержание трудового стажа за счет включения в него определенных периодов иной общественно полезной деятельности и вынужденной незанятости. Реализацией принципа всеобщности является также установленный Законом особый вид пенсий — социальные пенсии, назначаемые престарелым и нетрудоспособным при отсутствии права на трудовую пенсию.

Другой массовый вид обеспечения — социальные пособия — имеет большое значение в поддержании соответствующего жизненного уровня трудоспособного населения. Они либо компенсируют временно утраченный заработок, либо дополняют трудовые и иные законные доходы лиц (семей), несущих повышенные расходы, связанные, как правило, с рождением и воспитанием детей. По специфике оснований обеспечения и социальному назначению можно выделить три группы пособий: 1) пособия по временной нетрудоспособности (по болезни, по уходу за больным членом семьи, при карантине и т. п.); 2) пособия по безработице; 3) пособия семьям, имеющим детей (или собирающимся иметь детей).

Уровень и характер правового регулирования системы пособий различны, но закрепление в законе прав граждан необходимо и в этой области социального обеспечения. Так, предполагается, что условия, нормы и порядок обеспечения пособиями по временной нетрудоспособности будут урегулированы законом о государственном социальном страховании.

Предоставление пособий по безработице регламентировано Законом Российской Федерации от 19 апреля

1991 г. «О занятости населения в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями, внесенными Законом от 15 июля 1992 г.). Пособие по безработице выплачивается всем гражданам, официально признанным безработными. Размер пособия безработных, имеющих требуемый стаж работы, составляет 75%, 60%, 45% прежнего заработка в зависимости от продолжительности поиска работы.

Расширение прав граждан на государственную помощь в содержании и воспитании детей предусмотрено Указом Президента Российской Федерации от 10 декабря 1993 г. «О совершенствовании системы государственных социальных пособий и компенсационных выплат семьям, имеющим детей, и повышении их размеров». Этим актом взамен ранее выплачиваемых пособий и компенсационных выплат введено единое ежемесячное пособие на каждого ребенка до 16 лет (на учащихся образовательных учреждений—до окончания ими обучения). Размер этого пособия на детей в возрасте до 6 лет равен 70%, на детей старше этого возраста — 60% минимальной заработной платы. Кроме того, Указ повысил до минимальной заработной платы размер пособий на период ухода за ребенком до достижения им возраста полутора лет.

3. Конституция ориентирует законодательство и социальную практику на всемерное развитие негосударственных форм социального обеспечения, которые всегда сопутствовали государственной системе, но получили особо заметное распространение в последние годы. Конституция подтверждает право негосударственных форм социального обеспечения на независимое функционирование, предоставляет им государственное покровительство.

Такой подход свидетельствует о стремлении к постепенному формированию многоуровневой системы социальной защиты, включающей выплаты от государства, от предприятий, в порядке личного страхования, из других частных источников. Многоканальность поступления средств расширяет индивидуальные возможности защищаемых лиц, повышает эффективность социального обеспечения в целом.

Поощрение развития негосударственных форм социального обеспечения не означает ограничение сферы действия или снижение качества государственной системы социального обеспечения. Именно она

составляет основу материального благополучия и определяет общий социально-экономический статус миллионов пожилых и нетрудоспособных граждан. Необходимость ее сохранения и развития определена в статье 7 Конституции, формулирующей цели социальной политики. В силу узкой сферы действия и недостаточно высоких размеров выплат негосударственные формы и в перспективе будут играть дополнительную, вспомогательную роль в формировании уровня и качества жизни пенсионеров, складывающихся на основе выплат по государственной системе.

Правовые основы развития добровольного социального страхования заложены Указом Президента Российской Федерации от 16 сентября 1992 г. «О негосударственных пенсионных фондах». Он предоставляет право хозяйствующим субъектам, общественным организациям, коллективам граждан учреждать частные пенсионные фонды, обеспечивающие выплату наряду с государственными дополнительными пенсиями за счет долгосрочных накоплений страховых взносов на именных счетах работников, а также доходов от инвестирования активов фондов. В Указе намечена система государственного контроля за сохранностью сбережений и возможность налоговых льгот для участников фондов.

Наиболее реальным и предпочтительным вариантом добровольного социального страхования в наших условиях может стать так называемое «производственное» страхование, «профессиональное» страхование, при котором бремя по финансированию будущих выплат разделяется между работником и предприятием либо даже полностью ложится на предприятие.

В настоящее время преобладающей формой социального обеспечения от предприятий являются выплаты и услуги за счет текущих доходов. На основе коллективных договоров предприятия выплачивают единовременные пособия при выходе на пенсию, ежемесячные доплаты к государственным пенсиям по возрасту и инвалидности, к пособиям по безработице, по уходу за ребенком и т. п.

Большой опыт социальной поддержки населения и особенно остро нуждающихся пенсионеров и семей с детьми накоплен органами местного самоуправления: кооперирование средств на социальные нужды,

поступающих из различных источников, организация натурального обеспечения, создание различных учреждений социального обслуживания пенсионеров с учетом местных потребностей и приоритетов.

Наиболее типичными формами зарождающейся благотворительности являются разовые или периодические пожертвования денежных средств предприятиями, общественными организациями, частными лицами во внебюджетные социальные фонды, находящиеся под контролем государственных органов, обществ инвалидов и ветеранов, а также систематическая материальная помощь наиболее нуждающимся лицам (семьям), передача материальных ценностей непосредственно социальным учреждениям. Расширяется сеть благотворительных фондов, т. е. специализированных организаций, аккумулирующих, сохраняющих и распределяющих денежные средства в соответствии с уставными задачами, собственными социальными программами. Создание благоприятного правового режима для развития благотворительности и благотворительных фондов как структурной основы благотворительной деятельности должно стать целью закона о благотворительности.

Статья 40

1. Каждый имеет право на жилище. Никто не может быть произвольно лишен жилища.

2. Органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище.

3. Малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами.

1. Конституционное право на жилище означает гарантированную для каждого гражданина Российской Федерации возможность быть обеспеченным постоянным жилищем. Это право предполагает юридическую возможность стабильного пользования имеющимся

у гражданина жилым помещением, его неприкосновенность, недопущение произвольного лишения жилища, а также юридическую возможность улучшения жилищных условий путем приобретения другого жилья.

Право на жилище обеспечивается путем предоставления жилых помещений в домах государственного и муниципального жилищных фондов на условиях договора найма в пределах нормы жилой площади, кооперативного жилищного строительства, а также на условиях аренды либо приобретения или строительства жилья за собственные средства без ограничения размеров площади.

Решение кардинальных вопросов, связанных с правом граждан на жилище, заложено в Законе Российской Федерации от 24 декабря 1992 г. «Об основах федеральной жилищной политики». В соответствии с данным Законом органы государственной власти, органы местного самоуправления обеспечивают жилищное строительство за счет государственных и местных бюджетов для предоставления жилья гражданам на условиях найма жилых помещений, аренды, купли-продажи.

Порядок и условия предоставления жилого помещения по договору найма гражданам, нуждающимся в улучшении жилищных условий, определяют органы государственной власти Российской Федерации, республик, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга в соответствии с существующей в каждом регионе очередью на улучшение жилищных условий. Для инвалидов Великой Отечественной войны и приравненных к ним в установленном порядке лиц, инвалидов труда, а также инвалидов с детства, ветеранов войны, семей погибших при исполнении государственных обязанностей, семей с доходами ниже официально установленного прожиточного минимума, нуждающихся в улучшении жилищных условий, определен льготный порядок предоставления жилых помещений в домах государственного и муниципального жилищных фондов на условиях договора найма. Указанным категориям граждан жилая площадь предоставляется в первоочередном порядке. Основанием для вселения в жилое помещение по договору найма является ордер, выдаваемый местным органом исполнительной власти. Жилая площадь предоставляется бесплатно в бессрочное

пользование, как правило, в виде отдельной квартиры на семью в соответствии с установленной нормой жилой площади — 12 кв. м на человека.

На основании ордера жилищная организация заключает с нанимателем договор найма жилого помещения, в котором конкретизируются права и обязанности сторон. Наймодатель обязуется предоставить в пользование нанимателю и членам его семьи жилое помещение, пригодное для постоянного проживания, производить капитальный ремонт, обеспечивать бесперебойную работу санитарно-технического и иного оборудования, находящегося в доме, а также в квартире нанимателя. Наниматель обязуется использовать помещение в соответствии с его назначением; обеспечивать его сохранность; производить текущий ремонт; соблюдать Правила пользования жилыми помещениями; устранять за свой счет повреждения жилого помещения, а также ремонтировать либо заменять поврежденное санитарно-техническое или иное оборудование, если такие повреждения произошли по вине нанимателя; своевременно вносить квартирную плату и оплачивать коммунальные услуги.

Право пользования жилым помещением сохраняется за временно отсутствующим нанимателем и членами его семьи в течение шести месяцев. Однако если отсутствие свыше шести месяцев произошло по уважительной причине (например, длительное пребывание в лечебном учреждении), срок этот может быть продлен наймодателем, а в случае спора — судом.

Наниматель жилого помещения вправе с согласия наймодателя и совершеннолетних членов семьи сдать часть занимаемого помещения в поднаем, а также произвести обмен занимаемого жилого помещения.

Важной гарантией права граждан на жилище является установленное законом положение о том, что договор найма жилого помещения не может быть расторгнут по инициативе наймодателя и наниматель не может быть выселен иначе как в судебном порядке и только по основаниям, указанным в законе.

Право граждан на жилище может быть реализовано и на условиях договора аренды жилого помещения. Порядок, сроки и условия аренды определяются договором между арендатором и собственником жилья. Стороны могут предусмотреть права и обязанности, существенно отличающиеся от предусмотренных зако-

нодательством для наймодателя и нанимателя, в том числе другие по сравнению с установленными законодательством размеры платы за пользование жилым помещением, недопущение обмена, сдачи в поднаем и т. д. Возможно установление и особых оснований и порядка расторжения договора.

Право граждан на жилище может быть реализовано также путем приобретения жилья в собственность из государственного и муниципального жилищных фондов, а также путем кооперативного и индивидуального жилищного строительства.

В соответствии с Законом РСФСР от 4 июля 1991 г. «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями, внесенными Законом от 23 декабря 1992 г. и Законом от 11 августа 1994 г.) граждане, занимающие жилые помещения по договору найма в домах государственного, муниципального и ведомственного жилищных фондов, вправе приобрести эти помещения в собственность бесплатно в порядке приватизации. Передача жилья в собственность граждан оформляется договором передачи, заключаемым местной администрацией, предприятием, учреждением с гражданином, получающим жилое помещение в собственность. При этом нотариального удостоверения договора передачи не требуется и государственная пошлина не взимается. Граждане, ставшие собственниками жилых помещений, владеют, пользуются и распоряжаются ими по своему усмотрению, вправе продавать, завещать, сдавать в аренду эти помещения, а также совершать с ними иные сделки, не противоречащие законодательству.

Характерно, что обслуживание и ремонт приватизированных жилых помещений производятся государственными жилищно-эксплуатационными организациями по ставкам, установленным для обслуживания государственного и муниципального жилищных фондов. Приватизация жилья принимает массовый характер. Только в Москве по состоянию на 1993 год было приватизировано свыше 1 млн. квартир.

2. Государство всячески стимулирует и поддерживает кооперативное и индивидуальное жилищное строительство. В частности, с 1 апреля 1992 г. Сберегательный банк России начал выдавать гражданам долгосрочные кредиты (до 25 лет) практически в любых размерах на строительство, покупку, реконструк-

цию и капитальный ремонт индивидуального и кооперативного жилья на льготных условиях—с уплатой заемщиком 8 процентов годовых.

Предусмотрены новые формы финансирования и кредитования жилищного строительства. Получает распространение ипотечное кредитование — выдача кредита под залог недвижимого имущества того, кому выдается кредит.

Гражданам, осуществляющим индивидуальное жилищное строительство собственными силами, при вынужденной потере ими работы, в том числе после увольнения из Вооруженных Сил, устанавливается оплата труда на срок до двух лет в порядке, определенном законодательством Российской Федерации для безработных, участвующих в общественных работах.

3. Следует отметить, что в период перехода России к рыночным отношениям наметился новый курс в реализации права граждан на жилище — переход от практики распределения квартир к стимулированию покупки гражданами квартир, к созданию рынка жилья. Однако и при этом обязанности бесплатного или за доступную плату обеспечения жильем малоимущих граждан государство берет на себя. Так, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 г. «О разработке и внедрении внебюджетных форм инвестирования жилищной сферы» рекомендовано органам исполнительной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга образовать региональные и местные фонды развития жилищного строительства для использования средств этих фондов на строительство жилья социального использования, выплату компенсаций (субсидий) малоимущим и иным группам населения для оплаты строительства, приобретения и содержания жилья.

Указом также установлено, что гражданам, нуждающимся в улучшении жилищных условий, предоставляются на строительство или приобретение жилья безвозмездные субсидии.

Кроме того, органы исполнительной власти, а также предприятия, учреждения, общественные объединения вправе предоставлять за счет соответствующих бюджетов или собственных средств компенсации (субсидии) гражданам, арендующим жилье у собственников, с учетом совокупного дохода семьи и действующих льгот

Статья 41

1. Каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений.

2. В Российской Федерации финансируются федеральные программы охраны и укрепления здоровья населения, принимаются меры по развитию государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения, поощряется деятельность, способствующая укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию.

3. Сокрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, влечет за собой ответственность в соответствии с федеральным законом.

1. Здоровье есть высшее неотчуждаемое первостепенное благо человека, без которого в той или иной степени утрачивают значение многие другие блага, ценности. Каждый должен заботиться о своем здоровье, никто не имеет права посягать на здоровье другого. Каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Данная конституционная норма соответствует положениям статьи 12 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Государство обязано обеспечивать охрану здоровья своих граждан и медицинскую помощь нуждающимся в ней. Эта функция государства осуществляется различными методами, включая правовые, направленные на предупреждение повреждения здоровья и на оказание гражданам медицинской помощи.

Специальным актом, регулирующим отношения в сфере здравоохранения, являются Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан. Основы определяют организацию охраны здоровья, права граждан, обязанности и ответственность медицинских учреждений. Установлены государственная, муниципальная и частная системы здравоохранения. Первые две системы финансируются из соот-

ветствующих бюджетов, страховых взносов и других поступлений, и в этих системах все граждане получают медицинскую помощь бесплатно. Частные лечебно-профилактические учреждения оказывают медицинские услуги за плату.

Законом Российской Федерации от 28 июня 1991 г. «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» определено два вида медицинского страхования: обязательное и добровольное. Субъектами страхования являются: гражданин, страхователь, страховая медицинская организация и лечебное учреждение. Страховые взносы на обязательное медицинское страхование неработающего населения (пенсионеры и др.) осуществляют органы власти субъектов Федерации за счет своих бюджетов; для работающего населения — предприятия, учреждения, организации, лица, занимающиеся предпринимательской деятельностью, и лица свободных профессий. Страхователями при добровольном медицинском страховании выступают граждане. Застрахованные граждане получают страховые медицинские полисы.

В системе медицинского страхования граждане имеют право на: обязательное и добровольное страхование; выбор медицинской страховой организации; выбор лечебного учреждения и врача в соответствии с договором обязательного и добровольного страхования; получение медицинской помощи на всей территории страны, в том числе за пределами постоянного места жительства; предъявление иска страхователю, страховой медицинской организации, лечебному учреждению, в том числе на материальное возмещение причиненного по их вине ущерба, и др.

2. Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан предусматривают разработку и реализацию федеральных программ по развитию здравоохранения, профилактике заболеваний, оказанию медицинской помощи, медицинскому образованию населения, развитию государственной, муниципальной и частной форм здравоохранения и другим вопросам в области охраны здоровья граждан. Особое значение имеют медико-социальные программы, например Федеральная целевая программа на 1993—1995 годы по предупреждению распространения заболеваний СПИДом (антиСПИД), Концепция государственной политики по контролю за наркотиками

в Российской Федерации (1993 год). Субъекты Федерации разрабатывают региональные программы охраны здоровья населения.

Программные положения и нормы, направленные на укрепление здоровья и его охрану, содержатся и в ряде других нормативных актов: Законе РСФСР от 19 апреля 1991 г. «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», Основах законодательства Российской Федерации о физической культуре и спорте, Законе РСФСР от 19 декабря 1991 г. «Об охране окружающей природной среды» и др.

3. Согласно части третьей статьи 41, должностные лица всех рангов, виновные в сокрытии фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, несут ответственность в соответствии с федеральным законом. Под сокрытием следует понимать как утаивание информации, так и распространение заведомо недостоверной, ложной информации о состоянии окружающей среды, санитарно-эпидемиологическом состоянии и других фактах и обстоятельствах, событиях, катастрофах, авариях, угрожающих здоровьем людей на предприятиях, в регионах.

Кроме этой новеллы действуют традиционные нормы различных отраслей законодательства, направленные на охрану здоровья граждан. Уголовное законодательство предусматривает наказания за причинение телесных повреждений, заражение некоторыми видами болезней, за нарушение транспортных правил, правил охраны труда, загрязнение водоемов и воздуха и другие преступления, посягающие на здоровье или создающую угрозу здоровью людей. Многие нормы административного законодательства имеют своей целью предотвращение ситуаций, опасных для здоровья людей. Они устанавливают административную ответственность за нарушение правил по охране труда, санитарии и гигиены, за выброс загрязняющих веществ в окружающую среду с превышением нормативов, за нарушение правил, обеспечивающих безопасность на транспорте, и др. Трудовое законодательство содержит правила об охране труда.

Гражданское законодательство предусматривает материальную ответственность за повреждение здоровья. Юридическое лицо или гражданин, виновные в причинении вреда здоровью другого лица, обязаны возместить вред в полном объеме. Организации

и граждане, деятельность которых связана с повышенной опасностью для окружающих, обязаны возместить вред, причиненный источником повышенной опасности (например, транспортным средством), и при отсутствии их вины, если не докажут, что вред возник вследствие непреодолимой силы (например, стихийного бедствия) или умысла самого потерпевшего.

Кроме того, потерпевший имеет право на компенсацию морального вреда (нравственных и физических страданий); размер такой компенсации в денежной сумме определяется судом. Таким образом, нормы гражданского законодательства направлены как на материальную компенсацию для лиц, утративших здоровье, так и на предупреждение нарушений права граждан на здоровье.

В случае причинения увечья или иного повреждения здоровья потерпевшему возмещаются заработок, утраченный им вследствие потери трудоспособности или уменьшения ее, а также расходы, вызванные повреждением здоровья: на усиленное питание, протезирование, посторонний уход, приобретение лекарств, санаторно-курортное лечение и др. Согласно пенсионному законодательству, лицам, утратившим полностью или в значительной степени трудоспособность вследствие повреждения здоровья и признанным инвалидами I, II или III группы, назначается пенсия.

Статья 42

Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Статья закрепляет по существу три самостоятельных, хотя и тесно связанных между собой, экологических права человека и гражданина: на благоприятную окружающую среду; на достоверную информацию о ее состоянии; на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Конституция Российской Федерации развивает и конкретизирует экологические права граждан, закрепленные

в международных документах в области охраны окружающей среды. Так, Конференция ООН по окружающей среде и развитию, проведенная в Бразилии в июне 1992 года, провозгласила как принцип в Декларации Рио положение о том, что в центре внимания непрерывного развития находятся люди. Они имеют право на здоровую плодотворную жизнь в гармонии с природой.

Право на благоприятную окружающую среду — одно из фундаментальных и всеобъемлющих субъективных прав человека и гражданина, затрагивающее основы его жизнедеятельности, связанные с поддержанием нормальных экологических, экономических и эстетических условий его жизни. Лишь немногие, преимущественно новые конституции зарубежных государств (Португалии 1976 года, Испании 1978 года, Турции 1982 года и Бразилии 1988 года) в разных формах закрепляют право своих граждан на благоприятную окружающую среду.

Российская Федерация ставит целью обеспечить соблюдение права на благоприятную окружающую среду на основе последовательного осуществления системы правовых, организационно-управленческих, технических, хозяйственных, научных, воспитательных и иных природоохранительных мер.

Российское законодательство не дает определения понятия «благоприятная окружающая среда», хотя в данном контексте в нем имеются юридически значимые критерии, выраженные, в частности, системой нормативов и лимитов. Система таких нормативов и лимитов, а также общие требования к их разработке определены Законом РСФСР от 19 декабря 1991 г. «Об охране окружающей природной среды». В систему нормативов качества окружающей природной среды входят: нормативы предельно допустимых концентраций вредных веществ (статья 26), нормативы предельно допустимых уровней шума, вибрации, магнитных полей и иных вредных физических воздействий (статья 28), нормативы предельно допустимого уровня радиационного воздействия (статья 29), предельно допустимые нормы нагрузки на окружающую природную среду (статья 33), нормативы санитарных и защитных зон (статья 34). Перечисленные нормативы направлены преимущественно на обеспечение чистоты окружающей среды, что является лишь одной, хотя и важной, характеристикой благоприятного состояния окружающей среды.

Другая его важнейшая характеристика касается ре-сурсоемкое™ (неистощимости) природных богатств. Учет экологических требований при регулировании и использовании природных ресурсов для удовлетворения экономических интересов и потребностей человека обеспечивается в соответствии с Законом «Об охране окружающей природной среды» путем лимитирования природопользования. Лимиты на природопользование являются системой экологических ограничений по территориям и представляют собой установленные пред-приятелям-природопользователям на определенный срок объемы предельного использования (изъятия) природных ресурсов (статья 19). Конкретные предель-ные нормы использования, потребления природных ресурсов регулируются на основе земельного, горного, водного, лесного и иного природоресурсового законо-дательства.

Благоприятная окружающая среда характеризуется также способностью удовлетворять эстетические и другие потребности человека, к сохранению видового-го разнообразия. Поддержание благоприятного со-стояния окружающей среды для удовлетворения этих потребностей и способностей природы обеспечивается созданием и регулированием режима особо охраня-емых природных территорий и объектов, рекреацион-ных зон и иных территорий.

Окружающая среда является благоприятной, если ее состояние соответствует установленным в природо-охранительном законодательстве критериям, стандар-там и нормативам, касающимся ее чистоты (незагряз-ненности), ресурсоемкости (неистощимости), экологи-ческой устойчивости, видового разнообразия и эстетического богатства.

В контексте права на достоверную информацию о состоянии окружающей среды нуждается в тол-ковании понятие «достоверная информация». Досто-верной является заведомо неискаженная информация об окружающей среде, которой располагают спе-циально уполномоченные государственные органы в области охраны окружающей среды. Уровень до-стоверности информации зависит, в частности, от уровня развития экологической науки и техники в сфе-ре мониторинга и контроля и имеет тенденцию к возрастанию. При оценке достоверности инфо-рмации могут учитываться реальные технические

и иные возможности соответствующих государственных органов получить более достоверную информацию о состоянии окружающей среды.

Право на благоприятную окружающую среду, на достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу человека и гражданина экологическим правонарушением, в своем содержании представляет единство следующих возможностей: а) определять вид (и объем) возможного поведения самого обладателя субъективного права; б) требовать соответствующего поведения (совершения определенных действий или, наоборот, воздержания от них) от других лиц (обязанного субъекта); в) прибегнуть в необходимых случаях к содействию соответствующих государственных органов для реализации второй возможности.

Экологические права граждан, определяющие, в частности, вид их возможного поведения, получили развитие в статьях 11 и 12 Закона «Об охране окружающей природной среды» и иных законодательных актах.

Экологические права граждан (такие, к примеру, как право на благоприятную окружающую среду, на достоверную информацию о ее состоянии) не всегда требуют определенных действий со стороны самих граждан. Этим правам корреспондирует закрепленная в статье 2 Конституции обязанность государства соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. Так, Закон «Об охране окружающей природной среды» устанавливает обязанность соответствующих государственных органов обеспечивать население необходимой экологической информацией (статьи 6—10). Но если конституционные экологические права не соблюдаются обязанными субъектами, граждане вправе требовать от них обеспечения такого соблюдения. Соответственно граждане могут добиваться соблюдения своих прав от органов законодательной, исполнительной и судебной власти.

Для обеспечения соблюдения конституционных экологических прав, прежде всего права на благоприятную окружающую среду, государство в лице законодательных органов создает систему современного экологического законодательства, обеспечивающего комплексное регулирование экологических правоотношений. Особое внимание в нем должно быть уделено

в частности, установлению адекватных правовых мер по предупреждению любого ущерба окружающей среде в процессе хозяйствования и иной экологически значимой деятельности на основе предварительной оценки ее воздействия на окружающую среду и вовлечения граждан в механизм принятия решения, а также по восстановлению благоприятного состояния окружающей среды.

Хотя закрепленные в Конституции экологические права в соответствии со статьей 18 являются непосредственно действующими, для последовательного их соблюдения требуется создание юридических механизмов и процедур с учетом реальных экологических, экономических, культурных и иных условий России.

Соблюдение права на благоприятную окружающую среду и иных экологических прав человека и гражданина служит критерием оценки эффективности реализации природоохранительного законодательства органами исполнительной власти, предприятиями и иными субъектами. Практически это означает, что при осуществлении природоохранительной деятельности и выполнении требований законодательства названные субъекты должны учитывать экологические права граждан и обеспечивать их соблюдение. В частности, из права каждого на благоприятную окружающую среду вытекает одна из ближайших задач органов исполнительной власти — создать оптимальную систему критериев и нормативов для оценки благоприятного состояния окружающей среды.

В рамках общей обязанности Правительства Российской Федерации и иных органов исполнительной власти по реализации природоохранительного законодательства с учетом права каждого на благоприятную окружающую среду, принимая во внимание существующую сложную экологическую и экономическую ситуацию в стране, необходимо определить важнейшую обязанность обеспечивать адекватное финансирование охраны окружающей среды за счет средств государственного бюджета, выделяемое отдельной строкой, формирование внебюджетных экологических фондов, а также государственный контроль за эффективным вложением средств.

Право человека и гражданина на достоверную информацию о состоянии окружающей среды может

быть ограничено законодателем. В определенных законом случаях информация о состоянии окружающей среды, составляющая предмет государственной или коммерческой тайны, не предоставляется.

Нарушение экологических прав человека и гражданина государственными органами, учреждениями, предприятиями, а также гражданами влечет правовые последствия. Нарушенные права должны быть восстановлены. Если в результате экологического правонарушения здоровью или имуществу человека и гражданина причинен ущерб, в соответствии с Конституцией такой ущерб должен быть возмещен. Порядок возмещения ущерба регулируется статьями 86—90 Закона «Об охране окружающей природной среды», иными актами российского законодательства. Вред, причиненный здоровью или имуществу граждан экологическими правонарушениями, подлежит возмещению в полном объеме.

Охрана экологических интересов и защита экологических прав — одна из главных задач российского правового и социального государства. Статья 45 Конституции гарантирует государственную защиту и наделяет каждого правом защищать свои права всеми способами, не запрещенными законом.

Статья 43

1. Каждый имеет право на образование.
2. Гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях.
3. Каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии.
4. Основное общее образование обязательно. Родители или лица, их заменяющие, обеспечивают получение детьми основного общего образования.
5. Российская Федерация устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты, поддерживает различные формы образования и самообразования.

1. Положения статьи 43 Конституции полностью соответствуют международным стандартам в сфере образования, в том числе статье 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. В указанном Пакте подчеркивается, что образование должно быть направлено на полное развитие личности и сознания ее достоинства и должно укреплять уважение к правам человека и основным свободам, способствовать взаимопониманию, терпимости и дружбе между всеми нациями и всеми расовыми, этническими и религиозными группами.

В Российской Федерации сфера образования рассматривается в качестве приоритетной. Принципы государственной политики в области образования определены Законом Российской Федерации от 10 июля 1992 г. «Об образовании». К таким принципам относятся следующие: гуманистический характер образования; приоритет общечеловеческих ценностей, жизни и здоровья человека, свободного развития личности; воспитание гражданственности, любви к Родине; единство федерального культурного и образовательного пространства; защита системой образования национальных культур и региональных культурных традиций в условиях многонационального государства; общедоступность образования; адаптивность системы образования к уровням и особенностям развития и подготовки обучающихся, воспитанников; светский характер образования в государственных, муниципальных образовательных учреждениях; свобода и плюрализм в образовании; демократический, государственно-общественный характер управления образованием; автономность образовательных учреждений. Гражданам Российской Федерации на ее территории гарантируется возможность получения образования независимо от расы, национальности, языка, пола, возраста, состояния здоровья, социального, имущественного и должностного положения, социального происхождения, места жительства, отношения к религии, убеждений, партийной принадлежности, наличия судимости. Граждане имеют право на получение образования на родном языке.

Основой государственных гарантий получения гражданами образования является государственное и муниципальное финансирование образования.

Образовательные учреждения независимо от их организационно-правовых форм в части уставной

непредпринимательской деятельности освобождаются от уплаты всех видов налогов, включая плату за землю.

2. Государство, согласно части второй статьи 43, гарантирует гражданам Российской Федерации получение бесплатного основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях. Основное общее образование — это образование в объеме 9 классов общеобразовательной школы. А в 10, 11 классы предполагается прием учащихся по их желанию.

Содержание образования определенного уровня и направленности обусловлено соответствующими программами: дошкольного образования, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования; начального и среднего профессионального образования и т. д. Эти программы должны соответствовать государственным образовательным стандартам.

Реализуются перечисленные программы в следующих образовательных учреждениях: дошкольные (детские сады), общеобразовательные (школы, лицеи, гимназии), начального и среднего профессионального образования (профессионально-технические училища и иные виды подобных учреждений); учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; специальные учреждения для воспитанников с отклонениями в развитии и т. д.

Следует отметить, что наряду с государственными и муниципальными учреждениями образования допускаются организация и деятельность негосударственных учреждений — частных школ, а также образовательных учреждений, создаваемых общественными и религиозными объединениями.

3/Конституция Российской Федерации и Закон Российской Федерации «Об образовании» предусматривают возможность для каждого гражданина на конкурсной основе бесплатно получить высшее профессиональное образование в соответствующем высшем учебном заведении (государственном или муниципальном). Каждое высшее учебное заведение имеет свой устав, действует в соответствии с выдаваемой ему в установленном порядке лицензией. Лицам, окончившим высшее учебное заведение, выдается диплом госу-

дарственного образца. Лицам, имеющим диплом о высшем образовании, предоставляется возможность получения послевузовского профессионального образования для повышения уровня образования, научной, педагогической квалификации и соответственно ученой степени.

Следует отметить, что наряду с бесплатным обучением в высших учебных заведениях ныне в соответствии с Законом «Об образовании» допускается возможность организации учебного процесса на платной основе (при условии соблюдения требований государственного образовательного стандарта, получения лицензии и государственной аттестации) в негосударственных образовательных учреждениях либо в учреждениях, создаваемых при научных центрах, предприятиях и т. п.

4. С точки зрения конституционных обязанностей граждан Российской Федерации обязательным для каждого является основное общее образование; в настоящее время это девять классов общеобразовательной школы или приравненного к ней другого образовательного учреждения. По завершении основного общего образования осуществляется государственная аттестация учащегося, т. е. при успешном окончании обучения выдается аттестат государственного образца, что дает право продолжать обучение для получения среднего (полного) общего образования либо среднего профессионально-технического образования.

Законом предусмотрено, что требование обязательности основного общего образования применительно к конкретному обучающемуся сохраняет силу до достижения им 15-летнего возраста.

В связи с обязательностью основного общего образования родителям или лицам, их заменяющим, вменяется в обязанность обеспечить получение детьми такого образования. При этом названный Закон допускает возможность семейного образования, т. е. обучения ребенка вне образовательного учреждения, но с обязательной сдачей экзаменов аттестационной комиссии в установленном порядке.

5. Чтобы обеспечить высокий уровень образования, в Российской Федерации законодательно закреплено введение государственных образовательных стандартов, включающих федеральный и национально-региональный компоненты. Государственный стандарт определяет обязательный минимум содержания основных

образовательных программ (применительно к общеобразовательным и профессиональным программам), максимальный объем учебной нагрузки обучающихся, требования к уровню подготовки выпускников. Указанные стандарты и их компоненты утверждаются на федеральном уровне соответствующими центральными органами исполнительной власти.

В условиях демократизации сферы образования государство допускает разнообразие форм получения образования и оказывает им поддержку, в том числе материальную. В Законе Российской Федерации «Об образовании» предусмотрено, что с учетом потребности и возможности личности образовательные программы осваиваются в следующих формах: в образовательном учреждении с отрывом (преимущественно) и без отрыва от производства; в форме семейного образования, самообразования, экстерната. При этом допускается сочетание различных форм получения образования.

Чтобы реализовать право на образование, гражданам, нуждающимся в социальной помощи, государство полностью или частично возмещает расходы на их содержание в период получения образования. Категории граждан, которым оказывается такая помощь, ее формы, размеры и источники определяются в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации.

Статья 44

1. Каждому гарантируется свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания. Интеллектуальная собственность охраняется законом.

2. Каждый имеет право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям.

3. Каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры.

1. Свобода творчества — одно из величайших благ демократии. Действующее законодательство закрепляет свободу творчества, охраняя ее нормами различных отраслей

права, в том числе нормами авторского и патентного законодательства.

Основы законодательства Российской Федерации о культуре устанавливают в статье 10, что каждый человек имеет право на все виды творческой деятельности в соответствии со своими интересами и способностями. Ряд положений этого законодательного акта направлен на то, чтобы способствовать развитию свободного творчества, создать благоприятные условия для лиц, занимающихся творческой деятельностью.

Свобода творчества не должна, однако, означать свободу от соблюдения требований общежития, правопорядка. Не могут быть терпимы произведения, пропагандирующие войну, насилие, разжигающие расовую и национальную вражду. Авторы таких произведений, а также органы, публикующие их, несут уголовную ответственность.

Основы законодательства Российской Федерации о культуре устанавливают, что органы государственной власти и органы местного самоуправления не вмешиваются в творческую деятельность. Однако оговаривается, что это не относится к тем случаям, когда такая деятельность ведет к пропаганде войны, насилия и жестокости, расовой, национальной, классовой исключительности или нетерпимости, порнографии. Патентный закон Российской Федерации от 23 сентября 1992 г. устанавливает, в частности, что не признаются патентоспособными решения, противоречащие общественным интересам, принципам гуманности и морали (пункт 3 статьи 4).

Право интеллектуальной собственности охватывает результаты творческой деятельности во всех областях литературы, искусства, науки и техники, культуры, во всех сферах жизни общества. С развитием науки и техники возникают все новые области творческой деятельности, результаты которой охраняются законом. Так, в последние годы появились такие виды интеллектуальной собственности, как программы для ЭВМ, аудио- и видеопроизведения.

Основными актами, регулирующими и охраняющими право интеллектуальной собственности, являются Закон Российской Федерации от 9 июля 1993 г. «Об авторском праве и смежных правах» и Патентный закон Российской Федерации. Основная цель названных законов — охрана прав авторов и изобретателей,

лиц творческого труда в сочетании с интересами общества, на благо которого должны быть использованы результаты этого труда.

Термин «интеллектуальная собственность» носит условный характер. Право автора не зависит от собственности на материальный объект, в котором выражен результат творческой деятельности (рукопись, диск, фонограмма, аудио-, видеозапись и т. п.). Рукопись может находиться в собственности автора, а право его может быть нарушено, если кто-либо, использовав копию, издал это произведение без согласия автора. И наоборот, передав свое произведение издателю или исполнителю, автор сохраняет столь важные права, как право на имя (псевдоним), на неприкосновенность произведения (недопустимость внесения каких-либо изменений без согласия автора).

Авторское право охраняет результаты творческой деятельности. Его объектами являются: литературные произведения, включая программы для ЭВМ, драматические и музыкально-драматические, сценарные, хореографические произведения и пантомимы, музыкальные, кино-, теле- и видеофильмы, произведения изобразительного, декоративно-прикладного и сценографического искусства, архитектуры, градостроительства и садово-паркового искусства, фотографические произведения и др. Авторское право охраняет производные произведения — переводы, обработки, инсценировки, музыкальные аранжировки и иные переработки, а также сборники, энциклопедии, антологии и т. п., составление которых является результатом творческого труда.

Патентный закон Российской Федерации охраняет права на изобретение, промышленный образец, полезную модель. Регулируя отношения автора и патентодержателя, этот Закон исходит из требования наиболее полной охраны прав автора.

Законодательно закрепляется стабильность охраны интеллектуальной собственности. Авторское право признается за автором пожизненно и за его наследниками в течение 50 лет после смерти автора. Патент действует в течение 20 лет, считая с даты поступления заявки на его выдачу.

Охрана интеллектуальной собственности осуществляется путем признания прав, восстановления положения, существовавшего до нарушения прав, возмещения убытков,

причиненных нарушением права, включая я упущенную выгоду. Вместо возмещения убытков в пользу автора может быть взыскана прибыль, полученная нарушителем в результате нарушения права, либо присуждена компенсация, установленная судом. Патентный закон Российской Федерации устанавливает, что присвоение авторства, принуждение к соавторству, незаконное разглашение сведений об объекте промышленной собственности влекут за собой уголовную ответственность.

Права могут защищаться и решением суда об опубликовании в печати или иными способами сведений, восстанавливающих нарушенное право.

2. Право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям, предусмотренное частью второй статьи 44,— одно из основных прав человека. В статье 8 Основ законодательства Российской Федерации о культуре устанавливается, что культурная деятельность является неотъемлемым правом каждого гражданина независимо от национального и социального происхождения, языка, пола, политических, религиозных и иных убеждений, места жительства, имущественного положения, образования, профессии или других обстоятельств. Закрепляется приоритетность прав человека по отношению к правам государства, организаций и групп (статья 9). Закон предусматривает также право каждого человека на свободный выбор нравственных, эстетических и других ценностей, на защиту государством своей культурной самобытности (статья 11).

Гарантируя осуществление прав человека в рассматриваемой области, Основы определяют обязанности государства по обеспечению доступности для граждан культурной деятельности, культурных ценностей и благ. Государство призвано поощрять, в том числе и экономическими средствами, деятельность граждан, направленную на приобщение детей к творчеству и культурной жизни, занятию самообразованием, любительским искусством, ремеслами, создавать условия для всеобщего эстетического воспитания, художественного образования, для деятельности учреждений культуры, стимулировать их мерами налоговых льгот, кредитов и т. п. Выполняя эти задачи,

государство не допускает монополии в области культуры. Действия государственных органов и должностных лиц, препятствующие возникновению новых организаций, подпадают под антимонопольное законодательство.

Статья 15 Основ закрепляет право граждан создавать организации, учреждения и предприятия по производству, тиражированию и распространению культурных ценностей. Все эти меры направлены на то, чтобы реализовать право человека на участие в культурной жизни.

3. С правами на участие в культурной жизни и на доступ к культурным ценностям связана обязанность заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры. Выполнение этой обязанности обеспечивается мерами воспитательного воздействия, а в случае их недостаточности — средствами административного и уголовного права. Граждане, пользующиеся услугами государственных, муниципальных, общественных культурных учреждений, обязаны строго соблюдать правила пользования, обеспечивающие сохранность имущества.

Особенно строго эти правила должны соблюдаться применительно к памятникам истории и культуры. Граждане, в собственности которых находятся такие памятники, должны обеспечивать надлежащую заботу о них и уход за ними. В отношении особо значимых из них устанавливаются государственная учет и контроль. Органы государственной власти, органы местного самоуправления должны содействовать сохранности и использованию таких памятников, находящихся в частной и коллективной собственности (статья 35 Основ). Если собственник не соблюдает или не может соблюдать правила, гарантирующие сохранность такого памятника, он может быть изъят у собственника с соответствующей денежной компенсацией.

Закон регулирует права и обязанности лиц, которым принадлежат памятники истории и культуры. Если собственник желает продать такой памятник или другой предмет, представляющий культурную ценность, то государство имеет приоритетное право его приобретения.

Статья 45

1. Государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется.

2. Каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом.

1. Гарантированность государственной защиты прав и свобод человека и гражданина непосредственно связана с обязанностью государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина (статья 2 Конституции).

Чтобы обеспечить государственную защиту прав и свобод человека и гражданина, Конституция предусматривает систему гарантий, включающую многообразные способы и формы осуществления этой задачи.

Прежде всего следует подчеркнуть, что государственная гарантированность прав и свобод человека и гражданина возможна лишь в условиях демократического правового государства. Статья 1 Конституции признает Российскую Федерацию таким государством. Принцип, закрепленный в статье 1 Конституции, — важнейшее условие государственной гарантированности прав и свобод человека и гражданина.

Важной государственной гарантией прав и свобод человека и гражданина является признание их непосредственно действующими, определяющими деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления, согласно статье 18.

Государство гарантирует права и свободы человека и гражданина, относя их регулирование и защиту, а также вопросы гражданства Российской Федерации, регулирования и защиты прав национальных меньшинств к ведению Российской Федерации (пункт «в» статьи 71). Вместе с тем защита прав и свобод человека и гражданина является предметом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (пункт «б» части первой статьи 72).

Однако следует обратить внимание на то, что регулирование прав и свобод человека и гражданина относится к исключительному ведению Российской Федерации, а это призвано обеспечить единый правовой статус человека и гражданина для лиц, проживающих на территории Российской Федерации.

Гарантом прав и свобод человека и гражданина является Президент России. Для усиления гарантий соблюдения прав граждан создана Комиссия по правам человека при Президенте Российской Федерации. Основной задачей Комиссии является содействие реализации полномочий Президента России как гаранта основных прав и свобод человека; уважению и соблюдению прав и свобод человека в Российской Федерации; совершенствованию законодательного обеспечения прав и свобод человека; защите прав и покровительству гражданам России, находящимся за ее пределами; укреплению международного сотрудничества в деле обеспечения прав и свобод, признаваемых международным правом и законодательством России (см. Положение о Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 1 ноября 1993 г.).

Задача осуществления мер, обеспечивающих права и свободы человека, входит в компетенцию Правительства Российской Федерации. Учитывая важность этой задачи и необходимость ее реального обеспечения, при Правительстве тоже следовало бы создать орган (комитет, комиссию), в функции которого входила бы разработка гарантий социальных, экономических и культурных прав граждан. Эти вопросы приобретают особую значимость в условиях рыночных отношений.

Наряду с общими государственными гарантиями прав и свобод человека и гражданина следует выделить специфические юридические гарантии их защиты.

Важнейшей юридической гарантией прав и свобод является судебная защита, которая в соответствии с Конституцией гарантируется каждому (части первая и вторая статьи 46).

Широко используются административно-правовые способы защиты прав и свобод граждан. Гарантии такой защиты закреплены в статье 33 Конституции, предусматривающей, что граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Одной из форм обращений являются заявления и жалобы граждан, связанные с ущемлением их прав и свобод.

Юридической гарантией является охрана Конституцией прав потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью. Государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба (статья 52).

Право каждого на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц, предусмотрено статьей 53 Конституции, заняло достойное место в системе юридических гарантий. Практика возмещения государством вреда в прежние годы почти отсутствовала, и сейчас она нелегко пробивает себе дорогу. Поэтому так важно закрепление именно в Конституции приведенного положения.

Наконец, в Российской Федерации каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно (часть первая статьи 48 Конституции).

Это самая общая система государственных гарантий, каждая из которых подробнее рассматривается при комментировании соответствующих статей Конституции, соотносится с отраслевым законодательством.

2. Государственная защита прав и свобод человека и гражданина не исключает и самостоятельных активных действий каждого по защите своих прав и свобод всеми способами, не запрещенными законом. Такой подход расширяет возможности человека и гражданина в проявлении инициативы, способах отстаивания этих прав и свобод. Такими способами защиты могут быть обращение в средства массовой информации, использование различного рода общественных объединений (партий, профсоюзов), обращение к трудовому коллективу, различного рода собраниям граждан, чтобы привлечь внимание к нарушению своих (а подчас и не только своих) прав и свобод. Апелляция к общественному мнению является важным средством, дополняющим государственные гарантии защиты прав и свобод.

Особое значение имеет правозащитное движение, т. е. коллективные действия в форме различного рода объединений для защиты прав и свобод либо как общей задачи, либо как целевой задачи обеспечения

интересов определенных категорий населения (инвалидов, детей-сирот и т. д.).

Право человека самостоятельно защищать свои права и свободы впервые было официально сформулировано в Итоговом документе Венской встречи представителей государств — участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. Государства — участники Венской встречи выразили решимость уважать право своих граждан самостоятельно или совместно с другими вносить активный вклад в развитие и защиту прав человека и основных свобод.

Человеку предоставляется широкий выбор возможностей самостоятельной защиты своих прав. Однако его действия не должны идти вразрез с законами, установленными в обществе. Нельзя нарушать общественный порядок, вносить дезорганизацию в работу правоохранительных и других учреждений, публично оскорблять лиц, которые, по мнению индивида, отстаивающего свои права, виновны в их нарушении, создавать ситуации, приводящие к угрозе для жизни и здоровья других людей. Недопустимы любые экстремистские действия, противоречащие нормальной жизнедеятельности общества.

Статья 46

1. Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод.
2. Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд.
3. Каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться, в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты.

1. Всеобщая декларация прав человека установила: «Каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случае нарушения его основных прав, предоставленных ему конституцией или законом» (статья 8).

Это положение закреплено в части первой статьи 46 Конституции Российской Федерации. Оно развито и конкретизировано в ней таким образом, что не только основные (конституционные), но и отраслевые права и свободы находятся под защитой суда. В суд можно обратиться за защитой права, которое предоставлено гражданину не только конституцией и законом, но и подзаконным нормативным актом.

Право на судебную защиту принадлежит каждому физическому лицу, в том числе и недееспособному, которое может защищать свои права в суде через представителя (в частности, адвоката) или родителя, иного законного представителя.

Лица, чьи права и свободы нарушены одним и тем же актом (действием или бездействием), могут объединиться и подать коллективную жалобу (этот вопрос решен применительно к искам в статье 35 ГПК РСФСР).

2. Объектом обжалования в суд могут быть: решения, действия и бездействие.

Под решениями надо понимать как нормативные, так и правоприменительные акты. В частности, можно обжаловать законы, указы Президента, постановления Правительства, нормативные акты министерств и ведомств в случаях, когда тот или иной нормативный акт, по мнению гражданина, в конкретной ситуации нарушил его права или свободы.

Решения в форме правоприменительных актов — это приказы, распоряжения, приговоры и т. д. Неправомерные действия могут предприниматься на основе решений должностных лиц или органов, нигде не зафиксированных (самоуправное выселение, нарушение правил таможенного досмотра, прослушивание телефона и т. д.).

Бездействие может выразиться, например, в нерасмотрении должностным лицом жалобы, в невыдаче ордера на жилплощадь, пособия, пенсии и т. д. Могут быть обжалованы как единоличные, так и коллективные действия (решения), например, решение приемной комиссии вуза, решение комиссии по распределению гуманитарной помощи и др.

В суд могут быть обжалованы действия (решения), в результате которых: 1) нарушены права и свободы гражданина; 2) созданы препятствия для осуществления прав и свобод (например, в санатории созданы

невыносимые условия для отдыха); 3) на гражданина незаконно возложена какая-нибудь обязанность (на-пример, воинская обязанность, если по религиозным соображениям гражданин просит о замене ее альтернативной службой); 4) гражданин незаконно привлечен к какой-либо ответственности (административной, имущественной и т. п.). В жалобе должно быть указано, в чем гражданин видит неправомерность направленных против него решений или действий. Превышение полномочий служит основанием для обжалования, если это повлекло нарушение прав граждан.

Объектом обжалования могут быть решения и действия органов и должностных лиц всех трех ветвей государственной власти — законодательной, исполнительной и судебной (см. ниже); органов местного самоуправления; общественных объединений; должностных лиц. Общественные объединения могут быть как политического (партии, форумы), так и культурно-просветительного (клубы по интересам), профессионального (профсоюзы), экономического (торгово-промышленные, сельскохозяйственные ассоциации) характера. Выборные органы этих объединений могут нарушить политические, социальные, культурные права своих членов, а их должностные лица (бухгалтеры, продюсеры и т. п.) — экономические права. В этих случаях возможна подача жалобы в суд.

В Законе Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» говорится, кроме того, о допустимости обжалования в суд неправомерных действий (решений) учреждений, предприятий и их объединений (статья 1).

Не могут стать объектом судебного обжалования в порядке гражданского судопроизводства: 1) действия (решения), проверка которых отнесена к исключительной компетенции Конституционного Суда Российской Федерации (например, договоры между Россией и ее субъектами, не вступившие в силу международные договоры России); 2) действия (решения), в отношении которых законодательством предусмотрен иной порядок судебного обжалования (статья 3 упомянутого Закона).

Статье 46 Конституции России и части третьей статьи 3 Закона Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. противоречит пункт 2 статьи 2393 ГПК РСФСР

(в редакции Закона Российской Федерации от 28 апреля 1993 г. «О внесении изменений и дополнений в Гражданский процессуальный кодекс РСФСР»), где сказано, что не могут быть обжалованы в суд в соответствии с настоящей главой, т.е. главой 24 \ «индивидуальные и нормативные акты, касающиеся обеспечения обороны (оперативного управления войсками, организации боевого дежурства, обеспечения боевой готовности) и государственной безопасности Российской Федерации» (пункт 2). Если эти акты не могут быть обжалованы в соответствии с этой нормой ГПК, то они вообще не подлежат обжалованию в суд. Ведь об ином порядке обжалования в суд говорится в пункте 3 статьи 2393 ГПК, а случаи, связанные с обороной и безопасностью, сюда не включены, из чего следует, что они образуют сферу, лежащую вообще за пределами судебного обжалования. Никакими соображениями обороны и безопасности нельзя оправдать изъятие из компетенции судов жалоб на нарушения прав человека, допущенные должностными лицами и органами Министерства обороны, Федеральной службы контрразведки и другими ведомствами. Нарушения прав человека, тем более акты, устанавливающие такие права, не могут быть секретными и не должны скрываться от судов. Обратим внимание, что их будут рассматривать военные суды, допущенные к государственным секретам.

Итак, все решения и действия, совершенные всеми государственными организациями и органами, должностными лицами, могут быть обжалованы в суд. Из Закона от 27 апреля 1993 г. следует, что сфера обжалования распространяется и на частные, акционерные и смешанные предприятия и учреждения. Закон (статья 1) не делает различия между этими организациями и государственными учреждениями и предприятиями. Не следует забывать и о части первой статьи 46 Конституции, гарантирующей судебную защиту прав и свобод каждому человеку, в том числе и работающему в частном, акционерном или смешанном предприятии (учреждении).

Далее. Гражданин вправе обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на неконституционность закона, который был применен в его деле и ущемил его права. Конституционный Суд, рассмотрев жалобу, вправе признать примененный закон

неконституционным. Его решение обязательно для суда общей юрисдикции, который обязан разрешить дело, исключив неконституционный закон (статья 125 Конституции).

Институт судебного обжалования вводит контроль суда за законностью действий и решений исполнительной власти, когда имеются данные, что права и свободы гражданина ею нарушены.

В соответствии с Законом от 27 апреля 1993 г. жалоба подается по усмотрению гражданина или непосредственно в суд, или органу управления (должностному лицу), вышестоящему по отношению к тому органу (лицу), действия (либо решение) которого обжалуются. По усмотрению гражданина жалоба подается в суд по месту его жительства или по месту нахождения органа (должностного лица), действия которого обжалуются. Суд вправе приостановить исполнение обжалованного решения. Впервые установлено, что военнослужащие вправе обжаловать в военные суды действия и решения органов военного управления, командиров и начальников.

По Закону от 27 апреля 1993 г. жалобы рассматриваются в порядке гражданского судопроизводства. По просьбе гражданина дело может рассматривать не коллегиальный суд, а судья. Суд (судья) вправе признать обжалуемое действие (решение) незаконным, обязать удовлетворить требование гражданина и отменить примененные к нему меры ответственности. Решение суда обязательно для всех органов государства и должностных лиц.

Статья 46 Конституции России допускает обжалование в суд решений и действий всех правоохранительных органов — прокуроров, следователей, дознавателей и органов дознания, начальников следственных отделов, исправительно-трудовых учреждений, должностных лиц оперативно-розыскных органов, внешней разведки, контрразведки, налоговой полиции, таможенной службы. До последнего времени решения и действия указанных органов и должностных лиц обжаловались в прокуратуру, которая считалась основным надзирающим и контролирующим органом в сфере правоохранительной деятельности.

Действующее законодательство нуждается в приведении его в соответствие со статьей 46 Конституции. Так, ни слова о праве гражданина на обжалование

незаконных действий и решений в суд не говорится в следующих законодательных актах: «О милиции» (от 18 апреля 1991 г.), «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» (от 21 июля 1993 г.), «О государственной охране высших органов государственной власти Российской Федерации и их должностных лиц» (от 28 апреля 1993 г.), «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» (от 24 сентября 1992 г.), «О внешней разведке» (от 8 июля 1992 г.), «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» (от 11 марта 1992 г.), «О федеральных органах налоговой полиции» (от 24 июня 1993 г.), Таможенном кодексе Российской Федерации (1993 г.). В этих (кроме Закона «О внешней разведке») актах в самой общей форме сказано, что надзор за законностью в указанных областях государственной деятельности осуществляют прокуроры, которым в необходимых случаях и надлежит жаловаться. В Законе Российской Федерации от 13 марта 1992 г. «Об оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации» в числе контролирующих и надзирающих органов суд не указан; имеется лишь общее упоминание о праве на обжалование в суд, но это право сведено к обращению с жалобой на отказ невиновному в предоставлении собранных о нем сведений. В Законе Российской Федерации от 8 июля 1992 г. «О федеральных органах государственной безопасности» допускается возможность обратиться в суд для обжалования действий органов госбезопасности (статья 23), но в исковом порядке, тогда как должен применяться порядок, предусмотренный главами 22, 241 ГПК РСФСР. На практике таких исков не было.

В последнее время институт судебного обжалования постепенно расширяется. Законом Российской Федерации от 23 мая 1992 г. «О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР» допущено обжалование в суд арестов в стадии предварительного расследования. Приостановление полномочий судьи может быть им обжаловано в Верховный Суд (Закон Российской Федерации от 26 июня 1992 г. «О статусе судей в Российской Федерации»). Разрешены жалобы граждан в суд на незаконные и ошибочные действия врачей (статья 69 Основ законодательства Российской Федерации об охране

здоровья граждан, статьи 47—49 Закона Российской Федерации от 2 июля 1992 г. «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»). Решения комиссий по трудовым спорам могут быть напрямую обжалованы в суд без их подтверждения профсоюзом (статьи 201, 209, 210 КЗоТ РФ). Отменены пресловутые перечни № 1 и № 2, запрещавшие обжалование в суд увольнения некоторых категорий работников (руководителей производства, избранных по конкурсу научных работников и др.).

Но существуют целые отрасли права, где не допускается обжалование в суд незаконных действий (решений) администрации. Таково, например, исправительно-трудовое право. Вся эта отрасль нуждается в реформировании. Но уже теперь суды вправе и обязаны принимать жалобы осужденных на неправомерные действия и решения должностных лиц и органов ИТУ, как это следует из статьи 46 Конституции. Как представляется, необходима замена прокурорского порядка обжалования судебным при производстве дознания и предварительного следствия.

Судебные решения могут быть обжалованы в вышестоящий суд. На решение или приговор суда может быть подана кассационная жалоба, которая влечет обязательное рассмотрение дела судом второй инстанции. Нарушением статьи 46 и части третьей статьи 50 Конституции является запрет кассационного обжалования решений и приговоров Верховного Суда Российской Федерации, вынесенных им в качестве суда первой инстанции. Необходимо предусмотреть процедуру кассационного обжалования таких решений и приговоров в Кассационную коллегию Верховного Суда Российской Федерации, которую следовало бы создать.

Не соответствует статье 46 Конституции и ряд запретов на обжалование некоторых определений суда первой инстанции: частных определений (статья 212 и пункт 2 статьи 331 УПК РСФСР), определений о возвращении уголовных дел для дополнительного расследования (статья 232), об отказе освободить осужденного по болезни (статья 362), о передаче дела в другой суд или по подсудности (статьи 43, 44), об отложении разбирательства и приостановлении уголовного дела (статья 257), об отклонении замечаний на протокол судебного заседания (статья 266), об изменении условий содержания в ИТУ лиц, осужденных к лишению

свободы (статья 364), о снятии судимости (статья 370). Все эти определения существенно затрагивают законные интересы подсудимого, других участников процесса, поэтому в соответствии со статьей 46 Конституции необходимо допустить их обжалование в кассационном порядке. Однако существует ряд промежуточных судебных определений, обжалование которых возможно лишь одновременно с обжалованием решения или приговора (о порядке исследования доказательств, об отказе в удовлетворении ходатайства и др.).

3. Право каждого на обращение за защитой в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека обусловлено в части третьей комментируемой статьи двумя факторами: наличием соответствующего международного договора Российской Федерации и исчерпанием всех имеющихся внутригосударственных средств правовой защиты.

В настоящее время для Российской Федерации действует Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах. В соответствии с ним Россия признает компетенцию Комитета по правам человека ООН принимать и рассматривать сообщения от подлежащих юрисдикции Российской Федерации лиц, которые утверждают, что они являются жертвами нарушения Россией какого-либо из прав, изложенных в Пакте. Комитет сообщает свои соображения соответствующему государству-участнику и лицу (пункт 4 статьи 5), однако эти соображения необязательны для судов и правоохранительных органов, и процедура их рассмотрения законом не установлена.

Статья 47

1. Никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом.

2. Обвиняемый в совершении преступления имеет право на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей в случаях, предусмотренных федеральным законом.

1. Подсудность — это свойство дела, в силу которого оно подлежит рассмотрению в том или ином суде. Закон устанавливает три вида подсудности:

1) предметную (зависит от тяжести совершенного преступления, сложности уголовного дела или характера гражданского дела); 2) территориальную (зависит от места совершения преступления, места окончания предварительного расследования, места жительства ответчика или нахождения спорного имущества); 3) персональную (зависит от ведомственной принадлежности или должностного положения подсудимого). Смысл правила, установленного частью первой статьи 47, состоит в том, что, во-первых, подсудность должна быть строго установлена законом и, во-вторых, суды не вправе произвольно ее изменять. В данном случае подсудность приобретает черты субъективного права гражданина на законного судью, или «своего» судью. Каждый человек должен знать, какой суд или какой судья будет рассматривать его дело, если таковое возникнет. В этом находит одно из проявлений принцип равенства граждан перед законом и судом. Право на законного судью появилось в нашем конституционном законодательстве впервые.

Институт «своего», законного судьи особенно эффективен, когда судьи избираются населением или органами самоуправления. Конституция ввела назначаемость федеральных судей Советом Федерации или Президентом, но не упомянула о том, в каком порядке будут наделяться полномочиями остальные судьи.

В соответствии с требованиями предметной подсудности основную массу уголовных дел (до 95%) рассматривают районные (городские) суды. Верховные суды республик в составе Российской Федерации, краевые, областные, городские суды, суд автономной области и суды автономных округов рассматривают уголовные дела о тяжких преступлениях, перечисленных в статье 36 УПК РСФСР.

Однако в настоящее время нет четких правовых критериев, определяющих подсудность уголовных дел Верховному Суду Российской Федерации. Это дела «особой сложности или особого общественного значения» (статья 38 УПК РСФСР). Толкование таких расплывчатых понятий далеко не однозначно.

Вышестоящий суд вправе изъять из нижестоящего любое уголовное или гражданское дело и рассмотреть его в качестве суда первой инстанции (статья 40 УПК РСФСР, статьи 114—116 ГПК РСФСР). Это противоречит статье 47 Конституции Российской Федерации

Действующий Закон предусматривает передачу уго-ловного или гражданского дела из суда, которому оно подсудно, в другой такой же суд через председателя вышестоящего суда «в целях наиболее быстрого, полного и объективного рассмотрения дела» и «наилуч-шего обеспечения воспитательной роли судебного раз-бирательства» (статья 44 УПК РСФСР, статья 123 ГПК РСФСР). В данном случае страдает институт территориальной подсудности, могут быть ущемлены права республик и других субъектов Федерации.

В противоречии со статьей 47 Конституции Российской Федерации оказались и пункты 1 и 3 статьи 122 ГПК РСФСР, допускающие передачу дела после его принятия к производству в другой суд, если выяснится, что другой суд может быстрее и правильнее рассмотреть это дело, в частности, потому, что по месту его пребывания находится большинство доказательств; ес-ли после отвода одного или нескольких судей их заме-на в данном суде невозможна. За этими формулиров-ками— реальные трудности, испытываемые судами. Но они преодолимы, если истцу предоставить право предъявления иска в суд, где находится большинство доказательств, и если увеличить численность судей с тем, чтобы в каждом народном суде работало не-сколько судей. Последняя мера необходима и для того, чтобы не допускать временное перемещение судьи из другого района на период болезни или отпуска судьи данного района, что также влечет нарушение права на «своего», законного судью.

В гражданском процессе право на «своего», закон-ного судью принадлежит ответчику (по общему прави-лу исковое заявление подается по месту жительства ответчика). И только в отдельных случаях, когда необ-ходимо надежнее защитить интересы некоторых кате-горий граждан, иск может быть подан в суд по месту жительства истца (по делам о взыскании алиментов, об установлении отцовства, о возмещении вреда, при-чиненного увечьем, и др.— статья 118 ГПК РСФСР) либо нахождения спорного имущества, земельного участка и т. п. (статья 119 ГПК РСФСР).

257

В гражданском процессе существует институт под-ведомственности, с помощью которого распределяется компетенция судов общей юрисдикции, арбитражных судов, третейских судов и других органов по рассмот-рению споров о праве. Статья 47 Конституции имеет

в виду и подведомственность, которая должна быть четко определена законом и не видоизменяться по усмотрению отдельных лиц, кроме случаев, когда закон это допускает (статьи 25—28 ГПК РСФСР).

Противоречит статье 47 Конституции России правило, согласно которому при невозможности определить место совершения преступления дело рассматривается судом, в районе деятельности которого закончено предварительное следствие или дознание по делу (статья 41 УПК РСФСР). Но предварительное расследование может производиться и по месту обнаружения преступления, а также по месту нахождения подозреваемого, обвиняемого или большинства свидетелей (статья 132 УПК РСФСР). В этих случаях подсудимый лишается права на «своего», законного судью и предстает перед судом «чужой» республики, области или не своего района. Формулировка «если определить место совершения преступления невозможно» (статья 41 УПК РСФСР) к тому же противоречит пункту 1 части первой статьи 68 УПК РСФСР, требующему, чтобы по каждому уголовному делу было установлено место совершения преступления. Существует коллизия между территориальной и персональной подсудностью в случаях совершения общеуголовного преступления военнослужащим или гражданским лицом в соучастии с военнослужащим. Коллизия решается в пользу персональной подсудности, ибо такого рода дела рассматриваются военными судами (статья 9 Положения о военных трибуналах 1958 года). Это решение не вполне согласуется со статьей 47 Конституции, которая не содержит предписания, какой подсудности принадлежит в данном случае приоритет. Законодатель не произволен в определении подсудности. Устанавливая ее, он должен опираться на правило о «своем», законном судье. Этим судье при совершении общеуголовного преступления военнослужащим или гражданским лицом в соучастии с военнослужащим является территориальный судья. Такой же судья должен рассматривать дело о преступлении, совершенном военнослужащим до призыва на военную службу (в настоящее время это подсудность военных судов). Территориальный судья с еще большим основанием должен был бы рассматривать дела об общеуголовных преступлениях, совершенных лицами, приравненными к военнослужащим, — военными строителями, офицерами и сержантами конвойной службы МВД и др.

2. В части второй статьи 47 Конституции закреплено право обвиняемого на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей лишь в случаях, предусмотренных федеральным законом. Субъекты Федерации не вправе что-либо изменять в этом законе. Суд с участием присяжных заседателей уже введен Законом Российской Федерации от 16 июля 1993 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О судоустройстве РСФСР», Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях».

Под судом с участием присяжных заседателей следует понимать такое судебное установление, в котором 12 присяжных заседателей — народное представительство в суде — отдельно от судьи решают вопрос о виновности подсудимого, а судья-председательствующий руководит ходом судебного заседания и на основании вердикта присяжных либо оправдывает подсудимого, либо выносит обвинительный приговор, квалифицируя деяние по соответствующей статье Уголовного кодекса и назначая уголовное наказание.

Согласно разделу десятому «Производство в суде присяжных», введенному в УПК Законом от 16 июля 1993 г., в зале суда присутствуют два запасных присяжных, готовых заменить кого-либо из комплектных присяжных заседателей в случае его болезни, смерти или других непредвиденных обстоятельств. Присяжные заседатели отбираются по жребию из числа избирателей в возрасте от 25 до 70 лет. Они вызываются для отправления правосудия один раз в году сроком на 10 дней. Стороны вправе немотивированно отвести по два присяжных заседателя.

Суды присяжных рассматривают все уголовные дела, отнесенные законом к подсудности Верховных судов республик, судов краев, областей, автономной области, автономных округов, и функционируют только при этих судах пока лишь в 9 субъектах Федерации. Таким образом, суды присяжных рассматривают дела о наиболее опасных преступлениях (убийство, бан-дитизм, измена Родине и др.). Обвиняемый обладает правом выбора между судом присяжных и коллегией из трех профессиональных судей. Это очень важная гарантия, если учесть, что присяжные могут быть ригористично настроены против преступлений на почве национальной розни, социального неравенства,

половых преступлений и др. Признание или отрицание вины не имеет значения для определения подсудности дела суду присяжных (в англо-американском процессе признание или частичное признание делает ненужным суд присяжных, и приговор выносит единолично судья). При отказе прокурора от обвинения в ходе судебного разбирательства присяжные должны вынести оправдательный вердикт.

Статья 48

1. Каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно.

2. Каждый задержанный, заключенный под стражу, обвиняемый в совершении преступления имеет право пользоваться помощью адвоката (защитника) с момента соответственно задержания, заключения под стражу или предъявлении обвинения.

1. Гарантией получения квалифицированной юридической помощи каждому, кто в ней нуждается, является разветвленная сеть ассоциаций юристов-адвокатов, которые осуществляют защиту и представительство по уголовным, гражданским и административным делам, дают советы, составляют юридические документы, заключают договоры от имени своих клиентов и выполняют другие поручения правового характера. Квалифицированная правовая помощь обеспечивается высшим юридическим образованием, достаточным опытом работы и специализацией адвокатов. Качество правовой помощи повышается благодаря конкуренции между адвокатами, состоящими в республиканских, краевых, областных коллегиях адвокатов, и юристами, не входящими в эти ассоциации (занимающимися по лицензиям частной практикой, объединенными в юридические кооперативы, бюро, фирмы, не входящие в коллегии).

Отделение адвокатуры от государства, придание ей статуса добровольной ассоциации юристов, не оплачиваемой государством, но и не преследующей коммерческих целей, децентрализованное ее построение (нет

общероссийской коллегии адвокатов) гарантируют не-зависимость адвокатуры, ее способность противостоять необъективному ведению предварительного расследования и судебного разбирательства. Адвокат не вправе разгласить доверенные ему клиентом сведения, не может быть допрошен о содержании этих сведений (статья 72 УПК РСФСР), он не может расходиться в позиции с обвиняемым, отрицающим свою вину. Это необходимые условия безбоязненного обращения граждан в адвокатуру.

Право гражданина на оказание ему квалифицированной юридической помощи закреплено в отраслевом законодательстве. В уголовном процессе право пользоваться услугами защитника принадлежит подозреваемому, обвиняемому, подсудимому, осужденному; услугами представителя — потерпевшему, гражданскому истцу и гражданскому ответчику. Защищаемые и представляемые лица одновременно могут и сами осуществлять свои процессуальные права (статьи 46—56 УПК РСФСР). В гражданском процессе адвокат может представлять интересы истца, ответчика, третьего лица, жалобщика. Однако без согласия представляемого адвокат не вправе просить о передаче дела в третейский суд, отказаться от исковых требований или признать их, изменить предмет иска, заключить мировое соглашение, обжаловать решение суда (статья 46 ГПК РСФСР). В административном процессе адвокат может быть приглашен для оказания юридической помощи лицу, привлекаемому к административной ответственности (статьи 247, 250 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях). Однако ничего не сказано о праве на юридическую помощь потерпевшему и о возможности освобождения лица от оплаты адвокату его труда, что противоречит статье 48 Конституции.

Предусмотрено оказание юридической помощи лицам, осужденным к лишению свободы. По письменному заявлению осужденных, их близких родственников или общественных организаций осужденным предоставляются свидания с адвокатами. По желанию осужденного или адвоката свидания могут предоставляться наедине (статья 27 Исправительно-трудового кодекса РСФСР). Здесь право на оказание юридической помощи осужденным неоправданно сужено. Не надо было бы никакого письменного заявления.

достаточно предъявления адвокатом ордера на ведение защиты. Свидания осужденного с адвокатом всегда должны происходить наедине, поэтому ссылка на их желание представляется неуместной. И, конечно, необходимо дополнить ИТК нормами о недопустимости прослушивания и звукозаписи разговоров осужденного с защитником, а также о неограниченном числе свиданий этих лиц. Должна быть отменена норма, позволяющая администрации ИТУ подвергать досмотру вещи и одежду адвокатов (часть шестая статьи 22 ИТК).

Гражданин вправе обратиться в любую коллегия адвокатов, в любую юридическую консультацию независимо от места жительства. Это право ограничивается созданием Межреспубликанской коллегии адвокатов, которая одна только может вести дела на закрытых объектах оборонного значения. Туда закрыт доступ адвокатам из других коллегий.

Гарантия права на получение квалифицированной юридической помощи—институт обязательной защиты.

Участие защитника обязательно с момента задержания или ареста: 1) несовершеннолетнего, 2) немого, глухого, слепого или страдающего иными физическими либо психическими недостатками, затрудняющими самостоятельное осуществление им права на защиту, 3) не владеющего языком судопроизводства.

Участие защитника обязательно с момента предъявления обвинения для лиц, которые обвиняются в совершении преступлений, наказуемых смертной казнью.

Участие защитника обязательно в стадии предварительного слушания дела, подсудного суду присяжных, и в стадии судебного разбирательства, когда подсудимый является несовершеннолетним, страдает физическими и психическими недостатками или не владеет языком судопроизводства. Кроме того, оно обязательно: 1) когда в суде участвует государственный или общественный обвинитель; 2) когда между интересами подсудимых имеются противоречия и хотя бы одного из них представляет защитник (статья 49 УПК РСФСР).

Если в указанных случаях защитник не приглашен самим обвиняемым, его законным представителем или другими лицами по его поручению, следователь, прокурор или суд обязаны обеспечить участие защитника в деле (защита по назначению).

Обвиняемый вправе в любой момент производства по делу отказаться от защитника, в том числе и в случаях, когда, согласно закону, его участие в деле обязательно. Но отказ от защитника может быть не принят следователем, прокурором или судом, если обвиняемый— несовершеннолетний, страдает физическими или психическими недостатками, не владеет языком судопроизводства или обвиняется в совершении преступления, за которое закон предусматривает смертную казнь.

Коллегии адвокатов и другие их ассоциации оказывают юридическую помощь за плату. Размер ее определяется соглашением между клиентом и адвокатом и не может быть меньшим, чем установлено в Инструкции об оплате юридической помощи Минюста СССР (1991 г.).

Президиум коллегии адвокатов или заведующий юридической консультацией вправе освободить клиента от оплаты юридической помощи полностью или частично с учетом его имущественного положения или по другим соображениям. В этих случаях расходы по оказанию правовой помощи несет коллегия адвокатов. Это — право, а не обязанность коллегий, которое они используют крайне редко.

Орган дознания, предварительного следствия, прокурор, суд, в производстве которых находится дело, вправе освободить подозреваемого и обвиняемого полностью или частично от оплаты юридической помощи. В таком случае оплата труда защитника производится за счет государства. Это возможно в основном в случаях, когда у обвиняемого нет средств для оплаты труда защитника, а уголовное дело достаточно сложно и имеет особый общественный интерес. В случаях когда, согласно закону, участие защитника обязательно, органы дознания, следователи, прокуроры и суды такой возможностью практически не пользуются.

Наконец, в случае когда по закону участие защитника обязательно, обвиняемый может выбрать и оплатить труд защитника самостоятельно. Но если у него нет средств, то орган дознания, следователь, прокурор, СУД обязаны назначить защитника, т. е. по своей инициативе определить его. Оплата труда защитника производится из республиканского бюджета по довольно низким ставкам, что делает участие защитников по такого рода делам для них невыгодным. Возмещение

расходов государству в этих случаях может быть возложено на осужденных. Как правило, обязанность возместить государству расходы по оплате труда защитника возлагается на каждого осужденного, который в течение длительного времени вынужден выплачивать соответствующую сумму из своего заработка.

2. Лица, задержанные по подозрению в совершении преступления, имеют право пользоваться услугами защитника с момента задержания. Конституция Российской Федерации не имеет в виду момент «захвата» подозреваемого на месте преступления и даже доставления задержанного в милицию, хотя срок задержания начинается с этой временной точки (статья 3 Положения о порядке кратковременного задержания лиц, подозреваемых в совершении преступления, 1976 г.). Закон Российской Федерации от 23 мая 1992 г. «О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР» установил, что защитник допускается к участию в деле с момента объявления задержанному протокола задержания или объявления арестованному постановления о заключении под стражу. Но в УПК РСФСР нет точного указания, когда должен быть объявлен подозреваемому протокол задержания, хотя в принципе это должно быть сделано незамедлительно, так как именно из протокола задержанный может узнать, в чем конкретно его подозревают.

Закон от 23 мая 1992 г. дал задержанному возможность выбирать и ожидать защитника в течение первых 24 часов задержания. Если защитник не выбран или не прибыл, то подозреваемому дается не определенное точно законом время для приглашения другого защитника или следователь обеспечивает вызов защитника через юридическую консультацию. При этом в законе не указано время, в течение которого следователь должен это сделать. Не указано и время, в течение которого требование (уведомление) следователя должно быть передано заведующему юридической консультацией. Последнему дается 24 часа для выделения защитника, и еще нужно какое-то время, чтобы защитник добрался до места следствия. Таким образом, практически защитник допускается к участию в деле не с момента задержания, а значительно позже, и у следственных органов имеются лазейки, чтобы сделать этот срок совсем неопределенным. Поэтому необходимо привес-

ти УПК РСФСР в соответствии с частью второй статьи 48 Конституции и точно указать, что защитник допускается к участию в деле с момента объявления протокола задержания, но не позже чем через 12 часов после задержания. Задержанный до прибытия защитника может не давать показания и объяснения. Все изложенное относится и к допуску защитника при аресте обвиняемого (от ареста подозреваемого до предъявления обвинения следовало бы вообще отказаться). Если же подозреваемый или обвиняемый не задержан и не арестован, то защитник должен быть допущен к участию в деле с момента ознакомления его с постановлением о привлечении лица в качестве обвиняемого, т. е. предъявления обвинения, и вправе участвовать в первом допросе подозреваемого (обвиняемого), в последующих его допросах, в следственных действиях, производимых с участием подозреваемого (обвиняемого), иметь с ними свидания наедине без ограничения их количества и продолжительности, представлять доказательства, заявлять ходатайства, по окончании расследования знакомиться со всеми материалами уголовного дела.

Статья 49

1. 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.

2. Обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность.

3. Неустранимые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого.

1. В части первой статьи 49 сформулирована презумпция невиновности — общепризнанный принцип, провозглашенный в статье 11 Всеобщей декларации прав человека, которая принята Генеральной Ассамблеей ООН, а также в статье 14 Международного пакта о гражданских и политических правах. Обвиняемым является лицо, в отношении которого в порядке, установленном УПК РСФСР, вынесено постановление органа дознания, следователя или прокурора

о привлечении в качестве обвиняемого (статьи 46, 143, 144 УПК РСФСР), либо постановление судьи о возбуждении уголовного дела частного обвинения (часть первая статьи 27, часть пятая статьи 109 УПК), либо определение (постановление) суда первой инстанции о возбуждении уголовного дела по обвинению нового лица (статья 256 УПК).

Обвиняемый, в отношении которого дело принято к производству судом, именуется подсудимым; обвиняемый, в отношении которого вынесен приговор, именуется осужденным, если приговор обвинительный, или оправданным, если приговор оправдательный (часть вторая статьи 46 УПК).

Правила статьи 49 Конституции распространяются также на подозреваемого—лицо, задержанное по подозрению в совершении преступления или подвергнутое мере пресечения до привлечения в качестве обвиняемого (статьи 52, 90 УПК), а равно на всякое иное лицо, которому приписывается совершение преступления при отсутствии соответствующего вступившего в силу обвинительного приговора.

Формулировка «считается невиновным» (а не «является невиновным») означает, что при наличии обоснованного предположения о совершении обвиняемым (подозреваемым) преступления Конституция не исключает априорно виновность данного лица, но предусматривает проверку этого предположения судом и не позволяет отождествлять предполагаемую виновность с достоверно установленной. Неподтверждение этого предположения как итог производства по уголовному делу влечет реабилитацию данного лица.

Правила презумпции невиновности как нормы прямого действия содержат запрет и признание неправомерным обращения с кем-либо как с виновным в совершении преступления, если нет вступившего в законную силу обвинительного приговора. При отсутствии соответствующего приговора лицо не должно быть подвергнуто уголовному наказанию или ограничениям трудовых, семейных и иных прав и свобод человека и гражданина, обусловленным признанием его виновным в преступлении.

В соответствии с принципом презумпции невиновности вступивший в законную силу оправдательный приговор означает признание и провозглашение обвиняемого невиновным. Однако правильное понима-

ние данного положения затрудняется формулировкой уголовно-процессуального закона, где постановление оправдательного приговора предусмотрено, если «не доказано участие подсудимого в совершении преступления» (пункт 3 части третьей статьи 309 УПК). Эта формулировка (идущая от средневекового института «оставления в подозрении») иногда трактуется так, будто оправданный может быть виноват, но доказать это не удалось. Такое понимание вопроса, не соответствующее статье 49 Конституции и умаляющее достоинство личности оправданного, указывает, что формулировка статьи УПК нуждается в корректировке.

Аналогичные последствия, что и оправдательный приговор, влечет прекращение уголовного преследования обвиняемого (подозреваемого) за отсутствием события преступления, за отсутствием в деянии состава преступления, в отношении лица, не достигшего возраста, по достижении которого возможна уголовная ответственность (частный случай отсутствия в деянии состава преступления), а также при недоказанности участия обвиняемого в совершении преступления (пункты 1, 2, 5 части первой статьи 5, пункт 2 части первой статьи 208 УПК).

Противоречат статье 49 Конституции и потому нуждаются в отмене или изменении правила УПК, допускающие признание осужденного лица виновным в совершении преступления без приговора суда по постановлению органа дознания, следователя, прокурора или суда либо по определению или постановлению суда о прекращении или об отказе в возбуждении уголовного дела (пункты 3, 4, 8 части первой статьи 5, статьи 6—10 УПК).

2. Правило части второй статьи 49 Конституции, освобождающее обвиняемого от обязанности доказывать свою невиновность, имеет адекватную по содержанию формулировку в виде запрета: «Суд, прокурор, следователь и лицо, производящее дознание, не вправе перелгать обязанность доказывания на обвиняемого» (часть вторая статьи 20 УПК).

Доказывание (от «доказывать») — понятие, используемое в судебных делах в двух значениях:

1) обоснование некоего тезиса (например, о виновности или невиновности обвиняемого) посредством соответствующих аргументов (то же, что логическое доказательство);

2) собирание посредством следственных и судебных действий сведений о фактах в виде показаний, заключений экспертов, письменных и вещественных доказательств и их оценка.

Обязанность доказывания в обоих указанных значениях лежит на органах и должностных лицах, осуществляющих уголовное преследование: на органе дознания, следователе, прокуроре, а в делах частного обвинения — на потерпевшем и его представителе. Неисполнение или неудовлетворительное исполнение этой обязанности влечет последствия, неблагоприятные для обвинения: прекращение дела, оправдание подсудимого.

Обвиняемый и представляющий его интересы защитник, используя свои процессуальные полномочия, задают вопросы допрашиваемым лицам и экспертам, ходатайствуют перед следователем и судом о выполнении следственных и судебных действий по собиранию доказательств, представляют следователю и суду имеющиеся в их распоряжении предметы и документы для приобщения их к делу в качестве доказательств. Обвиняемый дает показания. Эти действия обвиняемого и защитника составляют предмет их права, но не обязанности участвовать в доказывании.

Отмечаемые на практике неправомерные попытки переложения обязанности доказывания на обвиняемого выражаются в неблагоприятных для обвиняемого решениях следователя или суда (об отклонении ходатайства о прекращении дела, обвинительный приговор, решение об отклонении жалобы на приговор и др.), мотивируемых тем, что обвиняемый (или его защитник) не представил убедительных доказательств невиновности.

Социальная значимость правил о недопустимости переложения обязанности доказывания на обвиняемого состоит в том, что таким образом устраняется зависимость выводов следователя и суда от субъективного фактора — желания и возможностей обвиняемого доказать свою невиновность, наличие или отсутствие доказательственных фактов.

3. Предметом сомнений, которые должны толковаться в пользу обвиняемого, могут быть событие преступления, инкриминируемого данному лицу, или отдельные элементы этого события, от которых зависит квалификация его как преступления; существова-

ние обстоятельств, предусмотренных законом в качестве отягчающих или облегчающих ответственность, а равно побочные (доказательственные) факты, косвенно подтверждающие или опровергающие событие преступления, виновность или невиновность обвиняемого.

Правовые последствия порождает не любое, а лишь неустранимое сомнение. Непреодолимым признается сомнение, которое остается после всестороннего исследования обстоятельств дела с использованием следователем и прокурором всех находящихся в их распоряжении средств и способов собирания доказательств.

Истолкование сомнений в пользу обвиняемого состоит в том, что вызывающие сомнения событие преступления, участие в нем обвиняемого, обстоятельства, отягчающие ответственность, уличающие доказательственные факты признаются несуществующими. И, напротив, вызывающие сомнение невиновность обвиняемого, наличие оправдывающих или смягчающих обстоятельств признаются установленными, если только их существование достоверно не опровергнуто.

Неуклонное следование правилу об истолковании сомнений в пользу обвиняемого предотвращает осуждение невиновных и способствует осуждению тех, чья виновность установлена достоверно.

Статья 50

1. Никто не может быть повторно осужден за одно и то же преступление.
2. При осуществлении правосудия не допускается использование доказательств, полученных с нарушением федерального закона.
3. Каждый осужденный за преступление имеет право на пересмотр приговора вышестоящим судом в порядке, установленном федеральным законом, а также право просить о помиловании или смягчении наказания.

1. Часть первая статьи 50 Конституции выражает древний общепризнанный принцип «*non bis in idem*» (не дважды об одном), закрепленный в пункте 7 статьи 14 Международного пакта о гражданских и политических правах, который гласит: «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».

В уголовно-процессуальном законодательстве принцип «не дважды об одном» конкретизируется применительно к решениям суда, а также органов или должностных лиц, осуществляющих досудебное судопроизводство: «Уголовное дело не может быть возбуждено, а возбужденное дело подлежит прекращению: ... в отношении лица, о котором имеется вступивший в законную силу приговор по тому же обвинению либо определение или постановление суда о прекращении дела по тому же основанию; ... в отношении лица, о котором имеется неотмененное постановление органа дознания, следователя, прокурора о прекращении дела по тому же обвинению, кроме случаев, когда необходимость возбуждения дела признана судом, в производстве которого находится уголовное дело» (пункты 9 и 10 части первой статьи 5 УПК РФ).

2. Положение о недопустимости использования доказательств, полученных с нарушением федерального закона, в части второй статьи 50 сформулировано применительно к осуществлению правосудия, т. е. к деятельности судов. Однако оно распространяется также на досудебные стадии возбуждения уголовного дела и расследования.

К нарушениям закона при получении доказательств относятся несоблюдение представителями и органами власти установленных федеральным законом запретов и ограничительных условий их деятельности, а равно выполнение ими действий, которые нарушают, ограничивают, стесняют права и свободы человека и гражданина, если эти действия не предусмотрены законом (по принципу: органу и представителю власти что не дозволено, то запрещено). Федеральными законами, устанавливающими запреты и ограничения в уголовно-процессуальной деятельности, являются Конституция Российской Федерации, а также акты отраслевого законодательства, прежде всего УПК РФ.

Недопустимо использование доказательств, полученных с нарушением прав и свобод человека и гражданина, закрепленных в Конституции, включая право на охрану достоинства личности; право на ограждение от пыток, насилия, другого жестокого или унижающе-

го человеческое достоинство обращения или наказания, от медицинских, научных или иных опытов без его добровольного согласия; право на личную свободу и личную неприкосновенность, право на неприкосновенность частной, личной и семейной тайны; право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений при отсутствии законных оснований к ограничению этого права; право на неприкосновенность жилища; право гражданина пользоваться помощью адвоката (защитника), право не свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников; право гражданина на открытое разбирательство его дела и присутствие при разбирательстве этого дела. Не допускается использование доказательств, полученных с нарушением принципа состязательности и равенства сторон в судопроизводстве (см. статьи 21, 22, 23, 25, 48, 51, 123 Конституции).

Ряд запретов и ограничений, относящихся к получению доказательств, установлен в УПК применительно к отдельным видам следственных действий. Среди них запрет допрашивать обвиняемого, а также производить обыск и выемку в ночное время, кроме случаев, не терпящих отлагательства; запрет домогаться показаний обвиняемого и других участвующих в деле лиц путем насилия, угроз и иных незаконных мер; запрет производить освидетельствование и следственный эксперимент, если при этом унижаются честь и достоинство, возникает угроза здоровью тех или иных лиц; запрет следователю присутствовать при освидетельствовании, сопровождающемся обнажением лица другого пола (статьи 20, 150, 170, 181, 183 УПК РСФСР).

Незаконность и наказуемость принуждения к даче показаний путем применения угроз и иных незаконных действий со стороны лица, производящего дознание или предварительное следствие, установлены также уголовным законом (статья 179 УК РСФСР).

Доказательствами, полученными с нарушением федерального закона, фактически являются данные, полученные в результате действий, в отношении которых нет прямого запрета, но которые и не предусмотрены законом. К ним относятся рекомендуемые отдельными авторами и иногда практикуемые при производстве дознания и предварительного следствия «проверка показаний на месте» (действие, включающее элементы

повторного допроса при понятых, осмотра, эксперимента и опознания), «применение криминалистической одорологии» (предъявление собаке для опознания (выборки) по запаху человека или принадлежащего ему предмета), допросы с применением полиграфа («лай-детектора», «разоблачителя лжи»), психотропных веществ («сыворотки истины» и пр.), гипноза.

Правила о недопустимости доказательств, полученных незаконным путем, направлены на то, чтобы предотвратить следственные и судебные ошибки, порождаемые использованием ненадежных, порочных источников информации, оградить права граждан, обеспечиваемые законной процедурой получения доказательств, предостеречь органы и лиц, ответственных за производство по делу, от нарушения процессуального закона в дальнейшем.

3. Осуществление осужденным права на пересмотр приговора вышестоящим судом — одна из гарантий выявления и исправления судебных ошибок.

В Международном пакте о гражданских и политических правах право просить о помиловании или смягчении наказания — это прежде всего право лица, осужденного на смертную казнь (пункт 4 статьи 6). По комментируемой же статье 50 Конституции Российской Федерации этим правом наделен каждый осужденный независимо от вида и меры назначенного ему наказания.

Российское законодательство предусматривает пересмотр приговоров, не вступивших в законную силу (производство в кассационной инстанции), и приговоров, вступивших в законную силу (производство в надзорной инстанции и возобновление дел по вновь открывшимся обстоятельствам).

Жалоба на приговор, не вступивший в законную силу, поданная в установленный срок управомоченным лицом, непременно влечет пересмотр дела судом кассационной инстанции (статьи 332—338 УПК РСФСР). Приговоры же, вступившие в законную силу, могут быть пересмотрены только по усмотрению ограниченного круга лиц, управомоченных на принесение протестов (Председатель Верховного Суда Российской Федерации, Генеральный прокурор Российской Федерации, председатели судов и прокуроры республик в составе Российской Федерации, краевые, городов федерального значения, автономной области, автономных округов прокуроры и их заместители).

Следует отметить несоответствие между статьей 50 новой Конституции, провозглашающей право каждого осужденного за преступление на пересмотр приговора вышестоящим судом, и частью пятой статьи 325, частями второй и третьей статьи 356 УПК, согласно которым приговор Верховного Суда Российской Федерации обжалованию в кассационном порядке не подлежит, вступает в законную силу с момента провозглашения и обращается к исполнению не позднее трех суток с этого момента. Для оценки указанного несоответствия в социальном плане существенно, что, согласно статье 38 УПК, Верховному Суду Российской Федерации подсудны дела особой сложности или особого общественного значения, т. е. дела с повышенным риском ошибок, имеющих необратимые последствия.

При рассмотрении дела в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам действующий уголовно-процессуальный закон допускает отступление от принципов гласности, состязательности и равенства сторон. Рассмотрение дел в открытом заседании не предусмотрено. Прокурор непременно участвует в рассмотрении дела, поддерживает внесенный им протест или дает заключение по протесту председателя суда. Осужденный же, оправданный, их защитники, законные представители, потерпевший, гражданский истец, гражданский ответчик и их представители могут быть приглашены на заседание суда только «в необходимых случаях», т. е. по усмотрению суда (практически крайне редко). Их участие в судебном заседании сводится лишь к возможности дать свои устные объяснения после доклада судьи. Устранение этих несоответствий конституционным принципам уголовного судопроизводства — одна из проблем совершенствования уголовно-процессуального законодательства.

В результате пересмотра приговора вышестоящий суд принимает решение об оставлении приговора без изменения, об изменении приговора со смягчением или без смягчения наказания, об отмене приговора с прекращением дела либо с направлением дела на новое рассмотрение или на дополнительное расследование (статьи 339—351, 378—380, 389 УПК).

Осуществление помилования — функция Президента Российской Федерации (пункт «в» статьи 89 Конституции).

Помилование может состоять в полном освобождении от наказания, в сокращении срока наказания или замене наказания, назначенного судом, другим, менее суровым.

Из того, что обращение с просьбой о помиловании составляет предмет права осужденного, следует, что это право возникает после того, как постановлен обвинительный приговор.

Акт помилования не колеблет постановленный приговор и не приводит к реабилитации осужденного. При решении о помиловании принимаются во внимание сведения, характеризующие личность осужденного, его поведение до и после осуждения, продолжительность отбытого срока наказания, степень общественной опасности содеянного им преступления.

Статья 51

1. Никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, круг которых определяется федеральным законом.

2. Федеральным законом могут устанавливаться иные случаи освобождения от обязанности давать свидетельские показания.

1. В части первой комментируемой статьи получил развернутую формулировку общепризнанный принцип, закрепленный в части третьей статьи 14 Международного пакта о гражданских и политических правах, которая гласит: «Каждый имеет право при рассмотрении любого предъявляемого ему уголовного обвинения ... не быть принуждаем к даче показаний против самого себя или к признанию себя виновным».

В сравнении с формулировкой, данной в Пакте, формулировка части первой статьи 51 Конституции предпочтительна, поскольку наделяет соответствующим правом не только обвиняемого, но и его супруга и близких родственников, а также других лиц, круг которых определяется федеральным законом.

Словосочетание «не обязан свидетельствовать» буквально означает право воздерживаться от показаний при допросе в качестве свидетеля. Применительно к лицу, которому приписывают совершение преступле-

ния, указанное словосочетание в буквальном смысле фиксирует право данного лица отказаться от дачи показаний, если ему не сообщают, в чем его подозревают, не предъявляют обвинения и неправомерно допрашивают как свидетеля по вопросам, ответы на которые могут уличать его самого или его близких родственников. Однако в контексте комментируемой статьи указанное словосочетание имеет более широкий смысл — как обозначение права лица, которому приписывают совершение преступления, не давать показания против самого себя или других лиц независимо от того, в каком качестве формально его допрашивают — в качестве свидетеля, потерпевшего или обвиняемого.

Федеральным законом, который определяет круг лиц, освобожденных от обязанности давать показания, является Уголовно-процессуальный кодекс. В нем нет указания на то, что обвиняемый не обязан давать показания (объяснения). Косвенно это выводится из того, что, согласно статье 46 УПК, обвиняемый вправе, а значит, не обязан давать объяснения. Отсутствие прямого указания на право обвиняемого (и подозреваемого) молчать при допросе, а равно на корреспондирующую обязанность следователя и суда разъяснить это право обвиняемому до допроса — пробел УПК.

В круг близких родственников, согласно пункту 9 статьи 34 УПК, входят родители, дети, усыновители, усыновленные, родные братья и сестры, дед, бабушка, внуки, а также супруг.

УПК не предусматривает освобождения близких родственников обвиняемого, потерпевшего и других участников процесса от обязанности давать против них показания. Этот пробел уголовно-процессуального закона до его устранения может быть восполнен прямым применением части первой статьи 51 Конституции с учетом пункта 9 статьи 34 УПК.

2. Помимо указанных в части первой статьи 51 Конституции федеральный закон устанавливает три группы лиц, которые не только освобождены от обязанности давать показания, но и не могут быть допрошены даже при их желании дать показания. Это: 1) лица, которые в силу своих физических или психических недостатков не способны правильно воспринять обстоятельства, имеющие значение для дела, и давать о них правильные показания; 2) защитник обвиняемого — по обстоятельствам, которые стали

ему известны в связи с исполнением обязанностей защитника; адвокат, представитель профессионального союза и другой общественной организации — об обстоятельствах, которые стали им известны в связи с исполнением ими обязанностей представителя (часть вторая статьи 72 УПК РСФСР).

Запретом допрашивать в качестве свидетелей лиц, отнесенных нами здесь ко второй группе, предусмотрена, видимо, особая цель: в интересах обвиняемого, потерпевшего, гражданского истца или гражданского ответчика исключить разглашение их доверительных отношений с защитником или соответственно с представителем в ущерб интересам подзащитного или представляемого. Но при этом не учтена возможность возникновения ситуаций, когда допрос в качестве свидетеля лица, первоначально выступившего в процессе в качестве защитника или представителя (а ими, согласно статьям 47, 56 УПК, могут быть не только адвокаты, но и близкие родственники подзащитного или представляемого, а также иные лица), может оказаться более эффективным средством помощи обвиняемому или потерпевшему, нежели осуществляемые теми же лицами формальная защита или представительство. Далее запрет допрашивать в качестве свидетеля защитника обвиняемого в части первой статьи 72 УПК не согласуется с дозволением допрашивать в этом качестве его законного представителя в части третьей той же статьи и с указанием на допустимость участия в деле законного представителя в качестве защитника в части пятой статьи 47. Поэтому, как представляется, отмеченные расхождения между Конституцией и УПК, а также внутренняя непоследовательность решения данного вопроса в Кодексе могут быть устранены путем приведения статьи 72 УПК в соответствие с частью второй статьи 51 Конституции, которая устанавливает случаи не запрета, а освобождения определенных лиц от обязанности давать показания, оставляя за этими же лицами право дать показания.

Статья 52

Права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом. Государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба.

Россия как участник Международного пакта о гражданских и политических правах приняла на себя обязательство обеспечить любому лицу эффективное средство правовой защиты экономических, социальных, культурных, а также гражданских и политических прав и свобод в случаях их нарушения; обеспечить, чтобы право на правовую защиту для любого лица, нуждающегося в ней, устанавливалось компетентными судебными, административными или законодательными властями или любым другим компетентным органом, предусмотренным правовой системой государства, и развивать возможности судебной защиты; обеспечить применение компетентными властями средств правовой защиты, когда они предоставляются (статья 2 Пакта; Декларация основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотребления властью 1985 года). Эти общепризнанные принципы лежат в основе комментируемой статьи Конституции.

В русской юридической терминологии словосочетание «потерпевших от преступлений и злоупотреблений» представляет собой обозначение перекрещивающихся (пересекающихся), частично совпадающих по объему понятий: некоторые злоупотребления властью образуют определенный вид преступлений (статья 170 УК РСФСР), и наряду с этим возможны злоупотребления, являющиеся не уголовными, а дисциплинарными или административными правонарушениями. В то же время множество преступлений находится за пределами понятия «злоупотребления властью». Из этого можно заключить, что комментируемая статья провозглашает и предусматривает охрану прав потерпевшего как от преступных, так и от иных злоупотреблений властью.

В гражданском законодательстве принцип возмещения ущерба, причиненного правам личности (физического лица) и организации (юридического лица), изложен в нормах, которые образуют институт обязательств, возникающих из причинения вреда (глава 40 ГК РСФСР). «Вред, причиненный личности или имуществу гражданина, а также вред, причиненный организации, подлежит возмещению в полном объеме» (часть первая статьи 444 ГК).

Гражданское право защищает не только имущество, но и нравственно-психологические ценности: «Гражданин или организация вправе требовать по суду

опровержения порочащих их честь и достоинство сведений, если распространивший такие сведения не докажет, что они соответствуют действительности» (часть первая статьи 7 ГК).

Потерпевший в специальном, уголовно-процессуальном значении этого понятия—лицо, применительно к которому по имеющимся в деле данным предполагается, что оно понесло от преступления моральный, физический или имущественный вред и которое допущено к участию в уголовном деле по постановлению органа дознания, следователя, судьи или по определению суда (часть четвертая статьи 53, статья 136 УПК РСФСР). Физическое или юридическое лицо, предъявившее гражданский иск о возмещении ущерба от преступления, может быть признано гражданским истцом в уголовном процессе (статьи 54, 137 УПК).

Возмещению морального ущерба, причиненного преступлением, служит обвинительная деятельность органа дознания, следователя, прокурора, а также самого потерпевшего в пределах полномочий, предоставленных ему законом (части вторая, третья статьи 59 УПК).

Между определением круга полномочий потерпевшего, его представителей, правопреемников в уголовно-процессуальном законе и закрепленным в статье 123 Конституции принципом состязательности и равенства сторон есть несоответствие. В отличие от подсудимого и защитника, образующих сторону защиты, наделенных правом участвовать в судебных прениях по любому делу, потерпевший, его правопреемники и представитель вправе выступать в прениях лишь по весьма ограниченному кругу дел о наиболее опасных преступлениях — так называемых дел частного обвинения (часть вторая статьи 53, части первая и вторая статьи 295 УПК). Представляется, что такое несоответствие должно быть устранено на основе статьи 123 Конституции.

Суд, прокурор, следователь и лица, производящие дознание, обязаны разъяснить потерпевшему и гражданскому истцу их права и обеспечить возможность осуществления этих прав (статья 58 УПК).

Предметы, изъятые из законного владения потерпевшего или гражданского истца в результате преступления, подлежат возврату владельцам после, а в отдельных случаях до разрешения дела (статья 85 УПК).

В обеспечение гражданского иска органы дознания, следователь, суд налагают арест на имущество обвиняемого, подозреваемого или лиц, несущих материальную ответственность за их действия (гражданских ответчиков), лиц, у которых находится имущество, приобретенное преступным путем (статьи 175, 311 УПК).

При постановлении приговора суд удовлетворяет гражданский иск полностью или частично, либо отказывает в нем, либо оставляет иск без рассмотрения, разъясняя гражданскому истцу право обратиться с тем же иском в суд для рассмотрения его в порядке гражданского судопроизводства (статья 310 УПК).

Материальный ущерб от преступления не может быть возмещен посредством гражданского иска в уголовном процессе, когда не установлено лицо, совершившее преступление, а равно при несостоятельности осужденного и гражданского ответчика. В этих условиях подлежит применению часть третья статьи 30 Закона РСФСР от 24 декабря 1990 г. «О собственности в РСФСР», которая гласит, что ущерб, нанесенный собственнику преступлением, возмещается государством по решению суда. Понесенные при этом государством расходы взыскиваются с виновного в судебном порядке в соответствии с законодательством России. Однако Закон в этой части не применяется судами. Бывший Верховный Совет при рассмотрении государственного бюджета на 1993 год приостановил действие части третьей статьи 30 Закона о собственности, ссылаясь на недостаток средств, что ущемило права личности. Положение статьи 52 (в сочетании с положениями статей 64 и 135) Конституции позволяет сделать вывод о необходимости возобновить действие пункта третьего статьи 30 Закона о собственности, а также предостерегает от принятия в дальнейшем законов, изменяющих к худшему статус человека и гражданина.

Статья 53

Каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц.

Принятая государствами — участниками Между-народного пакта о гражданских и политических пра-вах обязанность обеспечить любому лицу эффектив-ное средство защиты от нарушения прав и свобод распространяется и на случаи, когда «нарушение бы-ло совершено лицами, действовавшими в официа-льном качестве» (статья 2). Этот общепризнанный прин-цип, положенный в основу комментируемой статьи, закреплен в российском гражданском законодатель-стве: «Организация обязана возместить вред, причи-ненный по вине ее работников при исполнении ими своих трудовых (служебных) обязанностей» (статья 445 ГК РСФСР); «государственные учреждения от-вечают за вред, причиненный гражданам неправиль-ными служебными действиями должностных лиц в области административного управления на общих основаниях» (статьи 444, 445 ГК), если иное не преду-смотрено специальным законом» (часть вторая статьи 446 ГК).

Гражданское законодательство специально выделяет ответственность государства за вред, причиненный неправильными действиями должностных лиц органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда (статья 447 ГК).

Особые основания, условия и порядок возмещения вреда в случаях, предусмотренных статей 447 ГК, уста-навливают Указ Президиума Верховного Совета СССР от 18 мая 1981 г. «О возмещении ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями госу-дарственных и общественных организаций, а также должностных лиц при исполнении ими служебных обя-занностей», утвержденное этим Указом Положение «О порядке возмещения ущерба, причиненного граждани-ну незаконными действиями органов дознания, пред-варительного следствия и суда» и Инструкция по при-менению данного Положения от 2 марта 1991 г. Эти-ми нормативными актами закреплены следующие правила:

возмещению подлежит ущерб, причиненный в ре-зультате незаконного привлечения к уголовной ответ-ственности, незаконного заключения под стражу, неза-конного административного взыскания в виде ареста или исправительных работ;

ущерб возмещается государством в лице его соот-ветствующих органов;

ущерб возмещается независимо от вины должностных лиц, действиями которых он причинен;

помимо возмещения имущественного ущерба восстанавливаются трудовые, пенсионные, жилищные права пострадавшего, а также компенсируется иной имущественный и неимущественный ущерб.

Указ от 18 мая 1981 г. содержит положение, ограничивающее право на возмещение ущерба гражданину, незаконно привлеченному к уголовной ответственности, заключенному под стражу, осужденному: «Ущерб не подлежит возмещению, если гражданин в процессе дознания, предварительного следствия и судебного разбирательства путем самоговора препятствовал установлению истины и тем самым способствовал наступлению указанных в части первой настоящей статьи последствий» (часть третья статьи 2).

Данное правило должно быть приведено в соответствие со статьей 53 Конституции, которая устанавливает право на возмещение государством вреда без подобных ограничений.

Инструкция от 2 марта 1982 г. воспроизводит приведенное ограничение, сопровождая его оговоркой о нераспространении на «случай, когда самоговор явился следствием применения к гражданину насилия, угроз и иных незаконных мер» (пункт 3). Эта запись недостаточна. Самоговор не снимает ответственности с органа дознания, следователя, прокурора за незаконное привлечение к уголовной ответственности и осуждение невиновного, поскольку закон обязывает их обеспечить всестороннее, полное и объективное исследование обстоятельств дела и запрещает основывать обвинение на признании обвиняемым своей вины без подтверждения признания доказательствами (статьи 20, 77 УПК).

Статья 54

1. Закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет.
2. Никто не может нести ответственность за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением. Если после совершения правонарушения ответственность за него устранена или смягчена, применяется новый закон.

1. Основное содержание статьи составляет общепризнанный принцип, по которому закон, устанавливающий или усиливающий ответственность, не имеет обратной силы, т. е. не применяется к деяниям, совершенным до его издания, а закон, устраняющий или ослабляющий ответственность, имеет обратную силу, т. е. применяется к деяниям, совершенным до его издания.

Этот принцип указывает законодателю на неправомерность законов, устанавливающих ответственность за деяния, совершенные до принятия этих законов. Истории российского законодательства такие нормативные акты известны. Так, статьей 5813 УК РСФСР в редакции от 6 июня 1927 г. предусматривались как контрреволюционное преступление активные действия или активная борьба против рабочего класса и революционного движения, проявленные на ответственной или секретной должности при царском строе или у контрреволюционных правительств в период гражданской войны. Этому закону, принятому после свержения царского строя и по окончании гражданской войны, изначально была придана обратная сила. Статья 54 Конституции 1993 года препятствует принятию нормативных актов такого рода.

2. Правила о действии закона во времени являются общими для разных отраслей права (см., например, статью 6 УК РСФСР, часть вторую статьи 9 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях). Но наибольшее значение они имеют для реализации норм уголовного права. Поэтому эти правила в международных соглашениях обычно формулируются применительно к уголовному праву.

Так, часть первая статьи 15 Международного пакта о гражданских и политических правах гласит: «Никто не может быть признан виновным в совершении какого-либо уголовного преступления вследствие какого-либо действия или упущения, которое согласно действовавшему в момент его совершения внутригосударственному законодательству или международному праву не являлось уголовным преступлением. Равным образом не может назначаться более тяжкое наказание, чем то, которое подлежало применению в момент совершения уголовного преступления. Если после совершения преступления законом устанавливается более легкое наказание, действие этого закона распро-

страняется на данного преступника» (см. также часть вторую статьи 11 Всеобщей декларации прав человека, статью 6 УК РСФСР).

Вопрос, влечет ли деяние ответственность и по какому закону, решается путем сопоставления момента окончания деяния с моментом вступления в силу нового закона. Если момент окончания деяния наступил до вступления в силу нового закона, ответственность наступает по старому закону, а если момент окончания деяния наступил после вступления в силу нового закона, то ответственность наступает по новому закону. Как в том, так и в другом случае применяются правила об обратной силе закона.

Всеобщая декларация прав человека (часть вторая статьи 11) и Международный пакт о гражданских и политических правах (статья 15) содержат правило о действии во времени не только внутригосударственных (национальных) уголовных законов, но и международных норм, устанавливающих уголовную ответственность. Это положение специально оговорено в части второй статьи 15 Международного пакта о гражданских и политических правах: «Ничто в настоящей статье не препятствует преданию суду и наказанию любого лица за любое деяние или упущение, которые в момент совершения являлись уголовным преступлением согласно общим принципам права, признанным международным сообществом». Такими принципами являются противоправность и наказуемость преступлений против мира, против человечности, военных преступлений, записанные в Уставе Международного Военного трибунала (МВТ) 1945 года, послужившие правовой основой приговора МВТ в процессе над главными военными преступниками. Эти принципы существуют и развиваются, поддерживаемые международным признанием.

Статья 55

1. Перечисление в Конституции Российской Федерации основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина.
2. В Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина.

3. Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

1. В Конституции Российской Федерации перечислены основные права и свободы человека и гражданина, которые закреплены в международных документах. Однако этот перечень не является тождественным. В международных соглашениях зафиксированы лишь те основные права и свободы, которые являются приемлемыми для большинства государств мира и которые должны соблюдаться государствами-участниками. Поэтому, например, в Международных пактах о правах человека не закреплено право каждого на частную собственность или право граждан и их объединений иметь в частной собственности землю, провозглашенное в Конституции Российской Федерации.

В то же время в нашей Конституции не зафиксировано право каждого на достаточный жизненный уровень, включающий достаточное питание, одежду и жилище и на непрерывное улучшение условий жизни, закрепленное в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (статья 11).

Это, однако, не означает, что Конституция России отрицает право каждого российского гражданина на достаточный уровень жизни. Такое право вытекает как из других статей Конституции (право на вознаграждение за труд не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда, право на защиту от безработицы, право на жилище и др.), так и из общепризнанных прав и свобод человека, закрепленных в Международных пактах о правах человека и иных международных соглашениях.

В тех случаях, когда международные документы фиксируют более высокий уровень прав и свобод человека, на территории России приоритет должен отдаваться общепризнанным нормам международного права. Не допускается какое-либо ограничение или умаление общепризнанных принципов и норм международного права, касающихся прав человека, под тем предлогом, что они не перечислены в Конституции Российской Федерации.

2. Законы, принимаемые в Российской Федерации, не должны отменять или умалять права и свободы человека и гражданина, закрепленные как в Конституции страны, так и в международных соглашениях. Положения второй главы Конституции «Права и свободы человека и гражданина» незыблемы, они не могут быть изменены в рамках данной Конституции. В соответствии с частью второй статьи 135, если предложение о пересмотре положений глав 1, 2 и 9 будет поддержано тремя пятыми голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, то в соответствии с федеральным конституционным законом созывается Конституционное Собрание. Конституционное Собрание либо подтверждает неизменность Конституции, либо разрабатывает проект новой Конституции, который принимается Конституционным Собранием двумя третями голосов от общего числа его членов или выносится на всенародное голосование (часть третья статьи 135). Тем самым созданы условия, исключающие произвольное изменение основных прав граждан, а также издание законов, отменяющих или умаляющих права и свободы человека и гражданина. Их отмена или умаление неправомерны и в связи с тем, что Конституция России признает приоритет международного права над внутренним.

3. Вслед за международными соглашениями Конституция Российской Федерации провозгласила в част третьей статьи 55 возможность ограничений в определенной степени федеральным законом прав и свобод человека и гражданина. Такие ограничения необходимы в любом демократическом обществе. Права и свободы человека нельзя рассматривать как абсолютные — человек живет в обществе и действует в системе общественных взаимосвязей. Для нормального функционирования демократического общества нужен определенный порядок. Поэтому невозможно представить цивилизованные общества без соблюдения его членами обязанностей как перед государством, на территории которого они проживают, так и перед другими людьми. Если бы каждый имел ничем не ограниченные права и свободы, то любое общество было бы ввергнуто в хаос и анархию.

В законодательстве практически всех стран мира содержатся специальные положения, ограничивающие определенные права и свободы человека.

Конституция Российской Федерации предусматривает, что такие ограничения возможны в строго установленных случаях. Они вводятся прежде всего для защиты конституционного строя страны. Уголовное законодательство России, например, предусматривает суровые меры ответственности за действия, направленные на подрыв конституционного строя.

Права и свободы человека ограничиваются в интересах нравственности и здоровья населения. Поэтому запрещаются, например, распространение взглядов, направленных на разжигание расовой или национальной ненависти, порнографии и другие аморальные действия. Закон может устанавливать особые ограничения прав и свобод, такие, как, например, въезд или проживание в определенных районах страны, когда существует серьезная опасность для здоровья населения.

Закон особо защищает права и законные интересы людей от посягательства других лиц системой норм уголовного и гражданского права. При этом закон не только защищает людей от посягательства правонарушителей и преступников, но и проводит четкую границу между использованием личностью своих прав и злоупотреблением ими. Именно поэтому в России приняты законы, запрещающие оскорбления (статья 131 УК РСФСР) или ограничивающие проведение публичных собраний и демонстраций в определенных местах (статья 1 Указа Президента Российской Федерации от 25 мая 1992 г. «О порядке организации и проведения митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования»).

Защита прав и интересов человека от посягательств со стороны других лиц является такой же важной гарантией соблюдения его прав и свобод, как и защита от произвола государства.

Наконец, права и свободы ограничиваются в интересах обороны страны и безопасности государства. Запрещается распространение сведений, могущих причинить ущерб интересам обороны и безопасности государства. Закон предусматривает и ограничения права выезда за рубеж по соображениям государственной безопасности для определенной категории людей, осведомленных о государственных секретах.

Ограничения некоторых прав и свобод граждан возможны также при введении в стране чрезвычайного положения.

Статья 56

1. В условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия.

2. Чрезвычайное положение на всей территории Российской Федерации и в ее отдельных местностях может вводиться при наличии обстоятельств и в порядке, установленных федеральным конституционным законом.

3. Не подлежат ограничению права и свободы, предусмотренные статьями 20, 21, 23 (часть 1), 24, 28, 34 (часть 1), 40 (часть 1), 46—54 Конституции Российской Федерации.

1. Режим чрезвычайного положения заключается в расширении круга обязанностей и пределов компетенции существующих органов государственной власти, в том числе органов исполнительной власти, по охране общественного порядка и нормализации обстановки либо в возложении таких обязанностей и предоставлении прав на специально создаваемые для этого органы, а также в усилении ответственности граждан и должностных лиц за неисполнение обязанностей, которые, возлагаются на них с введением чрезвычайного положения.

Чрезвычайное положение — временно вводимый особый правовой режим деятельности государственных органов, предприятий, учреждений и организаций (независимо от формы собственности), допускающий предусмотренные законом отдельные ограничения прав и свобод граждан для обеспечения их безопасности и охраны конституционного строя государства.

Чрезвычайное положение может вводиться лишь при определенных обстоятельствах при наличии таких ситуаций, которые невозможно устранить без применения специальных мер.

Введение чрезвычайного положения всегда связано с особой ситуацией, т. е. с нарушением нормальных условий жизни и деятельности людей на определенной территории, вызванным, например, стихийным или экологическим бедствием, эпидемией, эпизоотией

(массовые заразные заболевания животных, приведшие или могущие привести к большим людским и материальным потерям). Кроме того, чрезвычайная ситуация может возникнуть и вследствие межнациональных конфликтов, массовых беспорядков, угрожающих жизни граждан, подрыву конституционного строя.

Чрезвычайное положение связано с применением системы правовых мер, предусмотренных федеральным конституционным законом. Такой закон должен неизменно учитывать положение части третьей статьи 55 Конституции, согласно которому права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

2. В Конституции имеется ряд положений относительно порядка введения чрезвычайного положения. Согласно статье 88, Президент Российской Федерации при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе.

Прерогатива решения вопроса о введении чрезвычайного положения принадлежит Президенту Российской Федерации, а утверждение его Указа по этому вопросу входит в компетенцию Совета Федерации (пункт «в» части первой статьи 102). Обстоятельства, при наличии которых Президент вправе ввести чрезвычайное положение, должны быть предусмотрены федеральным конституционным законом.

Чрезвычайное положение распространяется на действия различных органов власти, хозяйственных структур (предприятий), граждан, образующих население территории, на которой вводится чрезвычайное положение.

Население местности, на которой введено (вводится) чрезвычайное положение, независимо от национальных и иных признаков — это лица, которые:

а) постоянно проживают (проживали) в данной местности до введения чрезвычайного положения;

- б) прибыли для временного проживания, но по условиям чрезвычайного положения не смогли покинуть данную местность либо территорию;
- в) прибыли как беженцы, вынужденные переселенцы или по иным причинам, приводящим к невозможности проживания в той местности, откуда они прибыли.

В настоящее время на территории России действует Закон Российской Федерации от 5 марта 1992 г. «О безопасности» и Закон РСФСР от 17 мая 1991 г. «О чрезвычайном положении». Эти акты явились основанием для принятия Президентом указов о введении чрезвычайного положения на отдельных территориях. Например, Указом от 29 мая 1993 г. было введено чрезвычайное положение на территориях Моздокского, Пригородного районов и прилегающих к нему местностях Северной Осетии и Малгобекского и Назрановского районов Ингушской Республики. Президент утвердил также Положение о Временной администрации на территории указанных районов. 4 октября 1993 г. Президентом был издан Указ «О дополнительных мерах по обеспечению режима чрезвычайного положения в городе Москве».

В соответствии с Законом «О безопасности» на Совет Безопасности Российской Федерации возлагается подготовка оперативных решений по предотвращению чрезвычайных ситуаций, которые могут повлечь существенные социально-политические, экономические, военные, экологические и иные последствия, и по организации ликвидации таких последствий. К ведению Совета Безопасности отнесена подготовка предложений Президенту о введении, продлении или отмене чрезвычайного положения. Законом определен также перечень сил и средств обеспечения безопасности, в том числе таких сил, как органы внутренних дел, Вооруженные Силы, службы ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, формирования гражданской обороны, внутренние войска. Каждая из этих структур обязана действовать строго в рамках своей компетенции, обеспечивая гарантии конституционных прав и свобод граждан.

В Законе «О чрезвычайном положении» содержатся нормы, определяющие условия, основания и порядок введения чрезвычайного положения. При введении чрезвычайного положения указываются мотивы принятия такого решения, срок и территориальные границы его действия.

Решение о введении чрезвычайного положения вступает в действие с момента его принятия и незамедлительно обнародуется.

В соответствии с Законом «О чрезвычайном положении» срок действия чрезвычайного положения, вводимого на всей территории России, не может превышать 30 дней, а в отдельных местностях — 60 дней.

Если не устранены обстоятельства, послужившие основанием для введения чрезвычайного положения, оно может быть продлено. Вместе с тем оно может быть отменено ранее указанного срока.

В условиях введения чрезвычайного положения могут применяться установленные законом меры, а именно:

образование особого органа (временной администрации) для управления на соответствующей территории и координации деятельности органов исполнительной власти, органов военного управления, органов безопасности, гражданской обороны по преодолению чрезвычайной ситуации;

принятие дополнительных мер по обеспечению общественного порядка и безопасности населения, в том числе установление комендантского часа;

проведение всех необходимых мероприятий по защите населения в условиях чрезвычайной ситуации: оповещение его о возникновении чрезвычайной ситуации и постоянное информирование об обстановке;

наблюдение и контроль за состоянием окружающей среды (при стихийных бедствиях и т. п.), укрытие населения в защитных сооружениях, его эвакуация в безопасные районы, меры по медицинской, радиационной, химической защите населения, противопожарные мероприятия, проведение спасательных и других неотложных работ в очагах поражения и районах бедствий, снабжение населения продовольствием, питьевой водой, медикаментами и т. д.;

запрещение митингов, массовых шествий и демонстраций, деятельности общественных организаций, имеющих целью организацию массовых беспорядков, запрещение забастовок;

осуществление мер по изъятию у граждан, предприятий, организаций огнестрельного и холодного оружия, боеприпасов и т. п.;

создание комендатур для контроля за соблюдением режима чрезвычайного положения;

установление особого режима въезда и выезда, а также передвижения* по данной территории, включая досмотр транспортных средств;

установление специального порядка проверки документов, а при необходимости, когда имеются данные о наличии у гражданина оружия,— осуществление личного досмотра;

временное изъятие у граждан и организаций транспортных средств и иных видов техники для борьбы с последствиями чрезвычайных ситуаций;

использование ресурсов предприятий, учреждений и организаций для предотвращения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;

установление карантина и проведение других обязательных санитарно-противоэпидемических мероприятий;

применение предусмотренных законом мер административного принуждения, в том числе административных санкций (повышенный размер штрафов, административный арест), осуществление личного задержания граждан;

предоставление права органам временной администрации (комендатурам) задерживать на определенное время граждан, нарушающих требования режима, в том числе комендантский час (если он введен), а также выдворять лиц, нарушающих общественный порядок и не являющихся жителями данного района (территории), к месту их постоянного жительства;

установление особого режима вещания по радио и телевидению, работы других средств массовой информации.

Приказы администрации района, на территории которого введено чрезвычайное положение, обязательны к исполнению всеми физическими и юридическими лицами.

Чтобы выявить нарушения режима чрезвычайного положения, работники органов внутренних дел и воен-нослужащие внутренних войск МВД Российской Федерации могут использовать все свои обычные полномочия, предусмотренные законодательными актами. Милиция в соответствии со статьей 11 Закона РСФСР от 18 апреля 1991 г. «О милиции» вправе проверять у граждан и должностных лиц документы, удостоверяющие их личность, если имеются достаточные основания подозревать их в совершении преступления

или административного правонарушения; вызывать граждан по делам и материалам, находящимся в ее производстве; входить беспрепятственно в жилые и иные помещения граждан, на принадлежащие им земельные участки, на территорию и в помещения, занимаемые предприятиями, учреждениями, организациями, и осматривать их при преследовании лиц, подозреваемых в совершении преступлений; осуществлять в соответствии с законодательством оперативно-розыскные меры и т. д.

Закон Российской Федерации от 24 сентября 1992 г. «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» предоставляет соответствующие права внутренним войскам МВД России (статья 23).

3. Конституция Российской Федерации установила гарантии прав и свобод граждан в условиях чрезвычайного положения. Она четко определила также перечень тех прав и свобод, которые не подлежат ограничению даже в условиях чрезвычайного положения, а именно: право на жизнь (статья 20), право на обеспечение достоинства личности (статья 21), право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени (часть первая статьи 23), свобода совести, свобода вероисповедания (статья 28), право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (часть первая статьи 34), право на жилище (часть первая статьи 40). Кроме того, не допускаются сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия (статья 24). Особое значение имеет положение Конституции о том, что в условиях чрезвычайного положения каждому гарантируется весь комплекс прав человека и гражданина, предусмотренных в статьях 46—54.

Статья 57

Каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы. Законы, устанавливающие новые налоги или ухудшающие положение налогоплательщиков, обратной силы не имеют.

Плательщиками налогов (налогоплательщиками) в соответствии со статьей 3 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» являются юридические лица, другие категории плательщиков и физические лица, на которых в соответствии с законодательными актами возложена обязанность уплачивать налоги.

Одним из важных принципов действующего налогового законодательства является принцип' однократности налогообложения, в соответствии с которым один и тот же объект может облагаться налогом одного вида только один раз за определенный законом период налогообложения.

Объектами налогообложения являются доходы (прибыль), стоимость определенных товаров, отдельные виды деятельности налогоплательщиков, операции с ценными бумагами, пользование природными ресурсами, имущество юридических и физических лиц, передача имущества, добавленная стоимость продукции, работ, услуг и другие объекты, установленные законом.

Основные обязанности налогоплательщика:

уплата налогов;

ведение бухгалтерского учета, составление отчетов о финансово-хозяйственной деятельности и обеспечение их сохранности не менее пяти лет;

предоставление налоговым органам необходимых для исчисления и уплаты налогов документов и сведений;

внесение исправлений в бухгалтерскую отчетность в размере суммы сокрытого или заниженного дохода (прибыли), выявленного проверками налоговых органов;

представление письменных пояснений мотивов отказа от подписания акта проверки, произведенной налоговым органом, в случае несогласия с фактами, изложенными в этом акте.

Налогоплательщик обязан выполнять требования налогового органа об устранении выявленных нарушений законодательства о налогах.

Обязанности налогоплательщика могут возникнуть только при наличии у него объекта налогообложения и по основаниям, установленным законодательными актами. Чтобы определить обязанности налогоплательщика, законодательные акты устанавливают:

налогоплательщика (субъект налога);

объект и источник налога;
единицу налогообложения;
налоговую ставку (норму налогового обложения);
сроки уплаты налога;
бюджет или внебюджетный фонд, в который зачисляется
налоговый оклад.

Обязанность физического лица по уплате налога прекращается уплатой им налога, отменой налога, а также смертью налогоплательщика при невозможности произвести уплату налога без его личного участия, если иное не установлено законодательными актами.

Обязанность юридического лица уплатить налог прекращается с его уплатой либо отменой. Невозможность уплаты налога является основанием для признания юридического лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность, банкротом в установленном законом порядке. В случае ликвидации юридического лица в судебном порядке или по решению собственника обязанность по уплате недоимки по налогу возлагается на ликвидационную комиссию.

При неисполнении налогоплательщиком своих обязанностей их исполнение может обеспечиваться мерами административной и уголовной ответственности, налоговыми санкциями в соответствии с действующим законодательством, а также залогом денежных и товарно-материальных ценностей, поручительством или гарантией кредиторов налогоплательщика.

Обязанностям платить законно установленные налоги корреспондируют права налогоплательщиков, содержащиеся в налоговом законодательстве. В Конституции закреплен основной принцип, в соответствии с которым законы, устанавливающие новые налоги или ухудшающие положение налогоплательщика, обратной силы не имеют.

Статья 58

Каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам.

Применительно к данной статье принципиальным является вопрос о субъекте, обязанном сохранять природу и окружающую среду и бережно относиться

к природным богатствам. Каждый человек и гражданин соприкасается с природой и окружающей средой в процессе своей жизнедеятельности, будучи в разных качествах — как житель города или другого населенного пункта и как работник, в том числе как должностное лицо. Соответственно как житель в быту и на отдыхе каждый должен исполнять данную конституционную обязанность. Обязанность сохранять природу и окружающую среду возлагается Конституцией также на каждого, чья трудовая деятельность сопряжена с воздействием на окружающую среду и природопользованием. Именно от этой категории граждан зависит, как будет обеспечено благоприятное состояние окружающей среды в процессе принятия экологически значимых решений и выполнения обычных трудовых обязанностей.

Обязанность каждого сохранять природу и окружающую среду и бережно относиться к природным богатствам можно рассматривать как правовую и как моральную. Каждый человек и гражданин, если его жизнедеятельность связана с вредным воздействием на окружающую среду и использованием природных богатств, обязан соблюдать соответствующие требования законодательства, нарушение которых влечет неблагоприятные правовые последствия. В то же время в цивилизованном обществе забота о природе, охрана окружающей среды есть проявление культуры этого общества и нравственный долг его членов. Забота о природе — моральный долг каждого по отношению не только к нынешнему, но и к будущим поколениям.

В Конституции выделяются два объекта, которые должен сохранять человек, — природа и окружающая среда. Природа здесь понимается как совокупность природных объектов, состояние которых зависит от поведения людей, но не претерпело изменения под воздействием человеческой деятельности. Это заповедные природные территории, другие хозяйственно не освоенные участки природы. Окружающая среда есть природная среда. По действующему российскому законодательству об охране окружающей природной среды охрана природы не выделяется в качестве самостоятельного объекта. Отношения, касающиеся охраны природы, регулируются в рамках отношений, связанных с охраной окружающей (природной) среды.

По своему содержанию обязанность сохранять природу и окружающую среду и обязанность бережно

относиться к природным богатствам весьма близки. Обязанность сохранять природу и окружающую среду связана с осуществлением специальных действий (или воздержанием от действий), направленных на предупреждение изменений состояния природы или окружающей среды как единого комплекса природных объектов и природных сред сверх установленных законодательством уровней, поддержанием и восстановлением благоприятного состояния окружающей среды. Обязанность каждого бережно относиться к природным богатствам— это рациональное, неистощительное, экологически целесообразное использование отдельных природных ресурсов. Обе обязанности в действительности теснейшим образом связаны и, как правило, реализуются одновременно. Рациональное, т. е. экологически целесообразное, использование природных богатств служит важнейшим принципом охраны окружающей среды.

Юридическим критерием соблюдения обязанностей сохранять природу и окружающую среду и бережно относиться к природным богатствам является осуществление человеком деятельности, которая может оказывать вредное воздействие на окружающую природную среду и природопользование, в соответствии с требованиями природоохранительного и природоресурсового законодательства.

Конституционные обязанности сохранять природу и окружающую среду и бережно относиться к природным богатствам подкрепляются действующим природоохранительным и природоресурсовым законодательством России. Статья 12 Закона РСФСР от 19 декабря 1991 г. «Об охране окружающей природной среды» устанавливает, что граждане обязаны: принимать участие в охране окружающей природной среды, соблюдать требования природоохранительного законодательства и установленные нормативы качества окружающей природной среды, своим личным трудом оберегать и приумножать природные богатства, постоянно повышать уровень своих знаний о природе, экологическую культуру, содействовать экологическому воспитанию подрастающего поколения.

В соответствии с действующим земельным законодательством собственники земельных участков, землеуладельцы, землепользователи и арендаторы обязаны:

- 1) эффективно использовать землю в соответствии с целевым назначением, повышать ее плодородие, при-

менять природоохранные технологии производства, не допускать ухудшения экологической обстановки на территории в результате своей хозяйственной деятельности;

2) осуществлять комплекс мероприятий по охране земель.

Собственники земли, землевладельцы, землепользователи и арендаторы, в частности, обязаны также осуществлять восстановление и повышение плодородия почв, других полезных свойств земли; защиту земель от водной и ветровой эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения отходами производства, химическими и радиоактивными веществами, от иных процессов разрушения; защиту от заражения сельскохозяйственных угодий и других земель карантинными вредителями и болезнями растений, заражения сорняками, кустарником и мелколесьем, других процессов ухудшения культуртехнического состояния земель; рекультивацию нарушенных земель, восстановление их плодородия и других полезных свойств земли и своевременное вовлечение в хозяйственный оборот; снятие, использование и сохранение плодородного слоя почвы при проведении работ, связанных с нарушением земель.

Обязанности лесопользователей определены Основами лесного законодательства Российской Федерации от 6 марта 1993 г. Лесопользователи, в частности, обязаны вести работы способами, не допускающими возникновения эрозии почв, исключаящими или ограничивающими отрицательное воздействие пользования лесным фондом на состояние и воспроизводство лесов, а также на состояние водоемов и других природных объектов; соблюдать правила пожарной безопасности и осуществлять в местах проведения работ противопожарные мероприятия, а в случае возникновения пожаров обеспечивать их тушение; осуществлять лесовосстановительные мероприятия на вырубках или других площадях на условиях и в сроки, которые указаны в разрешительных документах, и др. (статья 35). Лесопользователи обязаны также соблюдать требования по сохранению благоприятных условий для восстановления лесов; применять при работах на предоставленных им в пользование участках лесного фонда только ту технику и те технологии, по которым в установленном

порядке была проведена государственная экологическая экспертиза (статья 57).

Владельцы лесного фонда обязаны осуществлять мероприятия по повышению плодородия почв, предотвращению водной и ветровой эрозии почв, заболачиванию, засолению и других процессов, ухудшающих состояние почв, а также иные мероприятия, направленные на улучшение породного состава, качества лесов, повышение их продуктивности и защитных свойств (статья 58).

В соответствии с Законом Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. «О недрах» пользователь недр обязан обеспечивать соблюдение утвержденных в установленном порядке стандартов (норм, правил), регламентирующих условия охраны недр, атмосферного воздуха, земель, лесов, вод, а также зданий и сооружений от вредного влияния работ, связанных с использованием недрами; приведение участков земли и других природных объектов, нарушенных при пользовании недрами, в состояние, пригодное для их дальнейшего использования (статья 22).

Иными актами природоохранительного и природо-ресурсового законодательства определены другие обязанности природопользователей сохранять природу и окружающую среду и бережно относиться к природным богатствам.

Нарушение установленных в законодательстве обязанностей каждого по сохранению природы и окружающей среды и бережному отношению к природным богатствам влечет применение мер юридической ответственности.

Статья 59

1. Защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации.
2. Гражданин Российской Федерации несет военную службу в соответствии с федеральным законом.
3. Гражданин Российской Федерации в случае, если его убеждениям или вероисповеданию противоречит несение военной службы, а также в иных установленных федеральным законом случаях имеет право на замену ее альтернативной гражданской службой.

1. Защита Отечества — это его оборона в случае возможной агрессии против него или его союзников, с которыми страна связана договорами о взаимной военной помощи или обороне. Участвовать в защите Отечества—не только юридическая обязанность, но и глубочайшее нравственное требование, патриотический долг каждого гражданина.

Воинская обязанность граждан Российской Федерации предусматривает: воинский учет, подготовку к военной службе, поступление на военную службу, прохождение военной службы, пребывание в запасе (резерве) и военное обучение в военное время.

2. Гражданин России несет военную службу в соответствии с Законом Российской Федерации от 11 февраля 1993 г. «О воинской обязанности и военной службе». По данному Закону призыву на военную службу

подлежит каждый гражданин мужского пола в возрасте от 18 до 27 лет, не имеющий права на освобождение

или отсрочку от призыва. Гражданин имеет право

вместо военной службы по призыву поступить на военную службу по контракту. Призыв на военную службу

осуществляется два раза в год—с 1 апреля по 30 июня

и с 1 октября по 31 декабря на основании указов

Президента Российской Федерации. Сроки военной

службы устанавливаются: для проходящих военную

службу по призыву—18 месяцев, а на кораблях, судах

и в береговых частях—24 месяца; для имеющих высшее

образование и проходящих военную службу по призыву— 12 месяцев; для проходящих военную службу по контракту — на срок контракта.

Уклонение от призыва на военную службу, а также от призыва по мобилизации считается уголовным преступлением (статьи 80, 81 УК РСФСР).

От воинской обязанности освобождаются граждане мужского пола моложе 16 лет и старше 60 лет, а также не годные к военной службе по состоянию здоровья. Женщины после приобретения ими военно-учетной специальности ставятся на воинский учет. В возрасте от 20 до 40 лет они могут заключать контракт о прохождении военной службы.

Порядок несения военной службы регламентируется Уставами Вооруженных Сил Российской Федерации— Уставом внутренней службы, Уставом гарнизонной и караульной службы, Дисциплинарным уставом и др.

3. Для того чтобы граждане России могли воспользоваться конституционным правом на замену военной службы альтернативной гражданской, необходимо принятие федерального закона, который бы устанавливал условия и порядок реализации этого конституционного положения. Работа над проектом такого закона ведется. Полезно знать и учитывать общественный и зарубежный опыт решения этой проблемы.

Во многих странах мира официально признано право граждан на отказ от военной службы с условием замены ее альтернативной гражданской службой (Франция, Италия, Германия, Австрия, Бельгия, Венгрия, Испания, Швеция, Польша, Латвия и др.). В большинстве западных стран, где допускается замена военной службы альтернативной гражданской, основанием такой замены являются «соображения совести» человека. Они в разных странах различны. Это могут быть религиозные, этнические, философские и тому подобные мотивы, мировоззрения, осуждающие всякие войны, и многое другое. Но наиболее часто узаконенным основанием для отказа от военной службы являются религиозные убеждения. В нашей стране до последнего времени от службы в армии отказывались большей частью по религиозным убеждениям.

Для России данная проблема далеко не новая.

Еще до Октябрьской революции от службы в армии отказывались, например, члены религиозных сект менонитов, духоборов, молокан, адвентистов 7-го дня, нетовцев и некоторых других. Царское правительство в разные времена относилось к таким «отказникам» по-разному. Еще Екатерина II, например, руководствуясь экономическими соображениями, гарантировала менонитам освобождение от военной службы «на вечные времена». В конце 70-х годов прошлого века для них была введена замена военной службы работой в лесничествах, а во время первой мировой войны многие из них отбывали службу в санитарных отрядах. В целом же до революции «отказники» по религиозным мотивам в большинстве случаев осуждались к лишению свободы. Духоборы вначале служили в армии, а в 1895 году отказались от этой службы, за что со стороны правительства подвергались репрессиям.

Советская Россия в 1919 году признала право верующих на отказ от военной службы с заменой ее иной общепользующей работой. До этого такое право было

узаконено только в Великобритании (1916 год) и в Дании (1917 год).

4 января 1919 г. Совет Народных Комиссаров РСФСР издал декрет об освобождении от военной службы по религиозным убеждениям с заменой ее по решению народного суда иной общепользуемой работой (преимущественно в заразных госпиталях).

После образования СССР был принят Закон об обязательной военной службе от 18 сентября 1925 г., раздел XVIII которого был специально посвящен гражданам, отказывающимся от военной службы по религиозным убеждениям. Этот Закон, как и последующий Закон СССР от 8 августа 1928 г., признавал права граждан на отказ от военной службы по религиозным убеждениям.

Судебная практика тех лет (а Гражданский процессуальный кодекс РСФСР специально устанавливал порядок рассмотрения таких дел в судах) накопила богатый и чрезвычайно любопытный материал. Суды, с участием экспертов, используя заключения различных религиозных и светских учреждений и лиц, scrupulously определяли, действительно ли человек придерживается религиозных взглядов, которые дают основания освободить его от военной службы. Суды определяли также, какая именно работа назначается взамен военной службы, куда и в какой срок должен явиться освобожденный для выполнения этой работы.

Только в 1939 году Верховный Совет СССР счел нецелесообразным включать в новый закон о всеобщей воинской обязанности положение об освобождении от военной службы по религиозным убеждениям.

В настоящее время за уклонение от очередного призыва на действительную военную службу можно привлекать к уголовной ответственности (статья 80 УК РСФСР). Причем уголовное законодательство содержит еще ряд статей, так или иначе связанных с воинской обязанностью. Например, преступным является уклонение военнообязанного от учебных или поворочных сборов и воинского учета (статья 198 1 УК РСФСР), уклонение от воинской службы путем членовредительства или иным способом (статья 249 УК РСФСР) и т. д. Примерно в 23 странах мира, включая Россию, отказ от службы в армии наказывается лишением свободы.

Комиссия ООН по правам человека в резолюции от 6 марта 1989 г. призвала все государства принять

законодательные положения о введении различных форм альтернативной службы с учетом имеющегося в этой области международного опыта. В поддержку этого высказывались Европейский парламент, Кабинет Министров Совета Европы, ряд международных и национальных правозащитных организаций и движений. Конституция Российской Федерации — закон прямого действия, и отказ гражданину в реализации его права заменить военную службу альтернативной гражданской может быть обжалован в суд.

Статья 60

Гражданин Российской Федерации может самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности с 18 лет.

Комментируемая статья устанавливает возраст совершеннолетия, когда гражданин в своем развитии достиг уровня, при котором может располагать всеми своими способностями, принимать решения, совершать выбор и нести ответственность за результаты своих решений и действий. С достижением 18 лет устанавливается полная дееспособность гражданина.

Дееспособность — юридическая возможность своими действиями создавать или изменять права и обязанности. Этим она отличается от более широкого понятия — правоспособности, т. е. возможности иметь права и обязанности.

Ряд прав принадлежит гражданину с самого рождения. В некоторых случаях могут быть созданы права еще не родившегося ребенка. Так, статья 530 ГК РСФСР устанавливает, что наследниками как по закону, так и по завещанию могут быть дети, родившиеся после смерти наследодателя. Однако обладая правами, гражданин до совершеннолетия не может их осуществлять. Эти права осуществляются усыновителями, опекунами. Например, ребенок может быть собственником полученного по наследству дома или пакета ценных бумаг. Это имущество требует внимания и заботы, оно может быть связано и с несением определенных обязанностей. Данные права и обязанности от имени и в интересах ребенка до его совершеннолетия выполняет его законный представитель.

В России возраст совершеннолетия, 18 лет, самый «молодой»; во многих странах этот возраст выше: в Японии — 20 лет, в Германии и Италии — 21 год и др. С наступлением этого возраста гражданин осуществляет все свои права в политической, экономической, культурной жизни. Политические права могут осуществляться только по наступлении совершеннолетия. В других сферах жизни гражданин еще до наступления совершеннолетия в установленных пределах может осуществлять свои права и нести обязанности, что определяется законодательством, регулирующим те или иные области отношений.

Гражданин может осуществлять свое право на труд с 16 лет. Допускается также прием на работу достигших 14 лет учащихся общеобразовательных школ, профтехучилищ, средних специальных учебных заведений для выполнения легкого труда в свободное от учебы время при условии, что этот труд не причинит вреда их здоровью, не будет нарушаться процесс их обучения и будет осуществляться с согласия родителей или опекуна. Работающие несовершеннолетние могут самостоятельно распоряжаться своим заработком.

Несовершеннолетние с 16 лет могут быть членами и учредителями кооперативных и общественных организаций в соответствии с их уставами. Как члены такой организации они осуществляют все связанные с этим имущественные и неимущественные права и обязанности.

Гражданское законодательство устанавливает объем частичной дееспособности несовершеннолетних в зависимости от возраста.

Здесь различается частичная дееспособность лиц до 15 лет и от 15 до 18 лет. В последнее время неоднократно вносились предложения понизить данный возраст до 14 лет.

Несовершеннолетние до 15 лет могут совершать мелкие бытовые сделки (покупка продуктов, книг, пользование услугами предприятий в сфере обслуживания и т. п.). Они могут вносить в кредитные учреждения вклады и распоряжаться ими в соответствии с законодательством и уставами учреждений. В учреждениях сберегательного банка несовершеннолетний может распоряжаться своим вкладом только в том случае, если он внесен им самим. Если вклад внесен на его имя или получен им по наследству,

то распоряжаться вкладом может только его законный представитель.

Значительно шире дееспособность лиц от 15 до 18 лет. Поскольку в этом возрасте они могут осуществлять трудовую деятельность или иметь другой доход (авторский гонорар, стипендия), то вправе распоряжаться своим заработком, гонораром или стипендией сами. Лишь при наличии достаточных оснований орган опеки и попечительства может по своей инициативе или по ходатайству других заинтересованных лиц ограничить или лишить несовершеннолетнего данного права.

Несовершеннолетние в этом возрасте могут самостоятельно осуществлять авторские и изобретательские права: заключать авторские договоры, получать патенты на изобретения, реализовывать другие права, охраняющие интеллектуальную собственность. Они самостоятельно распоряжаются также получаемым вознаграждением.

Распоряжаясь своим заработком или иным доходом, несовершеннолетние в этом возрасте могут совершать все допустимые законом юридические действия, создавать и прекращать права и обязанности. Но не только в этом случае. Они могут совершать независимо от своего заработка или иного дохода разнообразные виды сделок самостоятельно (куплю-продажу, дарение, заем), а в отношении другого имущества с согласия родителей, усыновителей или попечителей.

Частичная дееспособность несовершеннолетних связана и с ответственностью за свои действия. За возмещение вреда, причиненного малолетним до 15 лет, отвечают родители (усыновители), опекуны. Если же вред причинен несовершеннолетним, имеющим свой заработок или иной доход, то вред возмещается за его счет.

В отдельных установленных законом случаях совершеннолетний гражданин может быть признан недееспособным либо ограничен в дееспособности. Такое возможно только по решению суда в строгом соответствии с законом.

Недееспособным признается гражданин, который вследствие психического расстройства не может понимать значения своих действий или руководить ими. Для этого устанавливается строгая процедура, гарантирующая всесторонне продуманное, объективное

и обоснованное решение. Над недееспособным уста-навливается опека. Его права в его интересах осуществляет опекун.

Ограниченно дееспособным может быть признан гражданин, который вследствие злоупотребления ал-коголем ставит семью в тяжелое материальное положение. Над ним устанавливается попечительство. Лишь по разрешению попечителя он может совершать действия по распоряжению своим имуществом.

За этими установленными законом исключениями гражданин, достигнув совершеннолетия, осуществляет свои права во всех областях политической, экономической и личной жизни и несет ответственность за результаты своих действий. Он должен строго соблюдать действующие законы, требования морали, справедливости, профессиональной и деловой этики.

Статья 61

1. Гражданин Российской Федерации не может быть выслан за пределы Российской Федерации или выдан другому государству.

2. Российская Федерация гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами.

1. Высылка гражданина Российской Федерации за рубеж недопустима ни как мера административного характера, ни тем более как мера уголовной ответственности. В советский период высылка практиковалась иногда в отношении диссидентов. Наиболее известный случай такого рода — высылка А. И. Солженицына в 1974 году. Иногда она носила завуалированный характер: какому-либо лицу разрешали выехать за границу, а затем во время нахождения за рубежом его лишали гражданства и возможности возвращения на Родину. Лишение гражданства обычно предшествовало высылке. Делалось это для того, чтобы исключить возвращение высланного. Согласно обычной норме международного права, государство обязано принять своего гражданина, находящегося за рубежом, если государство пребывания или какое-либо другое государство не желают оставлять его на своей территории. Лишение гражданства предотвращает возможность возникновения такой ситуации.

В настоящее время российское законодательство за-прещает лишение гражданства Российской Федерации.

Выдача (экстрадиция) лица одним государством другому производится по просьбе заинтересованного государства в связи с необходимостью проведения следствия в отношении данного лица, суда над ним или (реже) исполнения приговора. Выдача осуществляется на основании международного договора либо по усмотрению государства, к которому обращена про-сьба о выдаче. В последнем случае, если выдача осуще-ствляется, это делается на основании так называемой международной вежливости, а не правовой обязан-ности, вытекающей из договора.

Как правило, имеются определенные ограничения выдачи, обусловленные международными договорами, обычаями и внутренним правом того или иного госу-дарства. Например, не подлежат выдаче лица, обвиня-емые в совершении политических преступлений.

В принципе, государства могут допускать выдачу и собственных граждан. Однако в законодательстве различных государств преобладает тенденция невыда-чи собственных граждан, получившая отражение и в договорной практике. На этой позиции стояло и советское законодательство. Она подтверждена в но-вой Конституции Российской Федерации. Недопусти-мость выдачи российских граждан относится и к вза-имоотношениям России с государствами, ранее вхо-дившими в состав СССР.

Правило о невыдаче своих граждан ни в коем случае не должно рассматриваться как поощрение безнака-занности преступных действий. Во многих междуна-родных договорах, посвященных борьбе с преступно-стью, в том числе и тех, в которых участвует Россий-ская Федерация, предусматривается правило: «или выдай, или суди». Согласно этому правилу, государ-ство-участник, не имеющее возможности выдать соб-ственного гражданина другому участнику, обязано его судить по своим законам и проинформировать о ре-зультатах заинтересованную сторону.

2. Защита и покровительство своим гражданам, на-ходящимся за рубежом, Российская Федерация может оказывать в различных формах. Это могут быть и кон-сультации, и содействие в помещении в лечебное заве-дение, и даже в исключительных случаях материальная помощь. Государство, однако, не страховая компания

и не обязано возмещать убытки, понесенные его гражданами за рубежом вследствие своих действий как частных лиц. Оно не несет ответственности за такие действия. Вместе с тем Российская Федерация в силу комментируемого положения Конституции обязана оказывать защиту своим гражданам, находящимся на территории других государств, если есть основания считать, что их власти нарушают права этих граждан, предусмотренные законодательством государства пребывания или вытекающие из международных договоров и обычаев. Защита должна оказываться через дипломатические и консульские представительства Российской Федерации на территории соответствующих государств. Не исключена возможность оказания защиты и на других уровнях. В любом случае защита должна оказываться дипломатическими и консульскими представительствами независимо от того, просит ли ее оказывать лицо, права которого нарушены, или нет.

Представительство должно прежде всего убедиться в том, что нарушение прав российского гражданина имело место. Недопустимо стремление оправдывать гражданина, если он совершил правонарушение по законам государства пребывания, и власти этого государства привлекают его к ответственности строго в рамках своего законодательства, не вступая в противоречие с международными стандартами в области прав человека. В такой ситуации защита может свестись, например, к помощи при подборе адвоката, наблюдению за тем, чтобы рассмотрение дела неоправданно не затягивалось, и т. д. Более детально некоторые вопросы, связанные с оказанием защиты, могут регламентироваться международными договорами, чаще всего консульскими конвенциями, в которых рассматриваются вопросы о порядке допуска консула к арестованным российским гражданам и т. п.

Статья 62

1. Гражданин Российской Федерации может иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

Наличие у гражданина Российской Федерации гражданства иностранного государства не умаляет его прав и свобод и не освобождает от обязанностей, вытекающих из российского гражданства, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

3. Иностранцы граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

1. Реально гражданин Российской Федерации может приобрести гражданство другого государства не только в соответствии с федеральным законом или международным договором. Каждое государство имеет суверенное право регулировать приобретение и утрату лицом своего гражданства. Это неизбежно порождает коллизии законов о гражданстве и приводит нередко к возникновению двойного гражданства.

Например, ребенок российских туристов, родившийся на территории США, по российским законам будет российским гражданином, а по законам США — гражданином этой страны. Часто двойное гражданство автоматически возникает у детей лиц, имеющих разное

гражданство. Никаких запретов не содержит российское законодательство в отношении натурализации российских граждан за границей и не предусматривает ответственности за такую натурализацию. Российский гражданин, натурализовавшийся в иностранном государстве, т. е. принявший иностранное гражданство, не оформив выхода из гражданства Российской Федерации, станет лицом с двойным гражданством.

Как представляется, Конституция ориентирует на то, что приобретение российским гражданином иностранного гражданства в соответствии с федеральным законом или международным договором может повлечь за собой лишь признание того факта, что у него есть еще и иностранное гражданство, и не более того, в то время как в остальных случаях наличие у него такого гражданства будет игнорироваться.

2. По твердо сложившейся практике, обусловленной суверенным равенством государств, каждое госу-

дарство в отношении лица, имеющего двойное гражданство, занимает позицию, согласно которой оно рассматривается как гражданин данного государства со всеми вытекающими отсюда последствиями. Соответственно оно не признает никаких прав и обязанностей, связанных с наличием у его гражданина иностранного гражданства. Если одно государство, гражданство которого лицо имеет, пытается оказать ему защиту через свое дипломатическое или консульское представительство во время его нахождения на территории другого государства, гражданство которого оно тоже имеет, такая защита будет отклонена именно на том основании, что данное лицо является гражданином государства пребывания.

Какие-либо исключения из указанной выше практики могут иметь место на основании либо закона, либо международного договора. Эти исключения не вытекают автоматически из двойного гражданства, а должны быть специально оговорены. Само по себе признание двойного гражданства не решает, таким образом, проблемы защиты лиц с двойным гражданством одним государством их гражданства на территории другого, а может служить лишь одной из предпосылок ее решения. Включение в Конституцию Российской Федерации положений, допускающих двойное гражданство, отражает стремление использовать его в качестве такой предпосылки прежде всего в рамках СНГ.

3. По мере перехода России от закрытого к открытому обществу, по мере углубления международного сотрудничества (с другими странами число приезжающих в Россию иностранных граждан возрастает. Они приезжают для работы на предприятиях с иностранными инвестициями, на учебу, в туристические поездки и т. п. В России постоянно или временно проживает также определенное число лиц, не имеющих гражданства какого-либо государства (лиц без гражданства). В отношении этих двух категорий лиц часто применяется собирательное понятие «иностранец».

Иностранцами гражданами в Российской Федерации признаются лица, не являющиеся гражданами России и имеющие доказательства своей принадлежности к гражданству иностранного государства.

В части третьей статьи 62 Конституции закреплен традиционный для нашего законодательства принцип национального режима. Под национальным режимом

понимается предоставление иностранным гражданам такого же правового режима, какой предоставляется отечественным гражданам. В силу этого принципа иностранные граждане ставятся в равное с точки зрения права положение с российскими гражданами. Они пользуются теми же правами и должны нести те же обязанности, что и российские граждане, за некоторыми изъятиями, которые должны быть прямо предусмотрены в федеральном законе или в международном договоре.

При определении правового положения иностранцев наша Конституция исходит из принципа равенства всех рас и национальностей (часть вторая статьи 19).

Согласно части третьей статьи 19, мужчины и женщины имеют в России равные права и свободы. Этот принцип полностью распространяется и на иностранцев. Женщине-иностранке предоставляются равные права с мужчиной-иностранцем. Поэтому в России не могут быть признаны всякого рода ограничения прав замужних женщин. Нормы законодательства Греции, Нидерландов, Бельгии, Бразилии и ряда других государств, устанавливающие власть мужа над женой, перестают действовать для граждан этих государств во время их нахождения в России. Жена без согласия мужа может поступать на работу, распоряжаться своим имуществом, обращаться в суд и т. д. Безоговорочное признание принципа равноправия женщины и мужчины приводит к тому, что в России не могут быть осуществлены вообще юридические действия, основанные на неравноправном положении женщин.

Положение иностранцев определяется прежде всего Законом СССР от 24 июня 1981 г. «О правовом положении иностранных граждан в СССР» и другими актами Союза ССР, которые сохраняют свое действие в России впредь до принятия нового законодательства. Закон 1981 года исходит из следующих основных принципов правового положения иностранных граждан. Иностранцы равны перед законом независимо от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, рода и характера занятий и других обстоятельств. В отношении граждан тех государств, в которых имеются специальные ограничения прав и свобод наших граждан, правительством могут быть установлены ответ-

ные ограничения. Использование иностранными гражданами прав и свобод в нашей стране не должно наносить ущерб интересам общества и государства, правам и законным интересам отечественных граждан и других лиц.

Закон 1981 года предусматривает разделение всех иностранных граждан на две категории: постоянно проживающих и временно находящихся в нашей стране. Отнесение лица к той или иной категории зависит не от временного фактора (срока пребывания), а от степени устойчивости правовой связи иностранца с Российским государством, цели и характера нахождения его на территории страны. Закон исходит из того, что факт постоянного проживания какого-либо лица в стране определяет существенным образом его правовое положение. Поэтому в таких вопросах, как трудовая деятельность, обеспечение жильем, предоставление медицинской помощи, образование, иностранные граждане, постоянно проживающие в России, полностью приравниваются к отечественным гражданам. Статус таких лиц отличается, следовательно, от статуса лиц, временно приезжающих в нашу страну.

Установленный в действующем законодательстве национальный режим в отношении гражданской правоспособности иностранцев носит безусловный характер, т. е. он предоставляется иностранцу в каждом конкретном случае без требования взаимности. Из этого принципа исходят и другие законодательные акты, регулирующие права иностранцев в различных областях (статья 433 ГК РСФСР). Сказанное не означает, что в отдельных случаях законодательством не могут быть установлены правила в отношении осуществления каких-либо прав на началах взаимности. Предоставление иностранцу гражданской правоспособности наравне с российскими гражданами, как правило, не обусловлено тем, чтобы иностранец имел местоожительство в России. В отдельных прямо предусмотренных в законе случаях предоставление определенных прав связано с фактом постоянного проживания иностранца в нашей стране. Так, согласно статье 12 Закона 1981 года, иностранные граждане могут в соответствии с законодательством иметь жилой дом и иное имущество в личной собственности, наследовать и завещать имущество, иметь права автора произведения науки, литературы и искусства,

открытия, изобретения, рационализаторского предложения, промышленного образца, а также иные имущественные и личные неимущественные права. Все иностранные граждане, постоянно проживающие в России, на основаниях и в порядке, установленных для граждан Российской Федерации, вправе получить в пользование жилое помещение в домах государственного и общественного жилого фонда, жилищно-строительных кооперативов (статья 11 Закона).

Часть третья статьи 62 Конституции предусматривает возможность установления отдельных изъятий в отношении предоставления иностранцам равных прав с российскими гражданами. Такие изъятия могут быть установлены только федеральным законом или международным договором России. Законодательство субъектов Федерации не может вводить какие-либо ограничения в отношении прав иностранцев. Имеющиеся в действующем законодательстве изъятия немногочисленны. Укажем на некоторые.

Иностранцы не имеют избирательных прав. Право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также право участвовать в референдумах предоставлено только гражданам России (статья 32 Конституции). Иностранцы не несут воинскую обязанность. Данная обязанность установлена для граждан России. Это, однако, не означает, что иностранный гражданин или лицо без гражданства не может служить в российской армии по контракту. Могут быть установлены ограничения в отношении передвижения иностранцев по стране, занятия определенными профессиями или в отношении осуществления определенных видов деятельности. Так, иностранцы не могут занимать должности нотариуса (см. Основы законодательства Российской Федерации о нотариате 1993 года).

Статья 63

1. Российская Федерация предоставляет политическое убежище иностранным гражданам и лицам без гражданства в соответствии с общепризнанными нормами международного права.
2. В Российской Федерации не допускается выдача другим государствам лиц, преследуемых за

политические убеждения, а также за действия (или бездействие), не признаваемые в Российской Федерации преступлением. Выдача лиц, обвиняемых в совершении преступления, а также передача осужденных для отбывания наказания в других государствах осуществляются на основе федерального закона или международного договора Российской Федерации.

1. Право на политическое убежище в случае преследования гражданина за убеждения — одно из древнейших прав человека. Право человека на политическое убежище провозглашено и во Всеобщей декларации прав человека: «Каждый человек имеет право искать убежища от преследования в других странах и пользоваться этим убежищем» (часть первая статьи 14).

Право на политическое убежище предоставляется обычно лицам, преследуемым у себя на родине за политические или религиозные убеждения, за анти-военную пропаганду, за критику властей, т. е. за действия, не квалифицируемые в международном праве и в национальном праве демократических государств как правонарушение.

Право на политическое убежище имеет различные ограничения. «Это право не может быть использовано в случае преследования, в действительности основанного на совершении политического преступления, или деяния, противоречащего целям и принципам Организации Объединенных Наций» (часть вторая статьи 14 Всеобщей декларации прав человека). Иными словами, политическое убежище не должно предоставляться вследствие совершения террористических актов, выступлений расистского характера, действий, подрывающих общественный порядок, несущих угрозу здоровью или нравственности населения, и т. д.

Законодательство Российской Федерации включает лиц, преследуемых за политические убеждения, в понятие «беженец». «Беженец — прибывшее или желающее прибыть на территорию Российской Федерации лицо, не имеющее гражданства Российской Федерации, которое было вынуждено или имеет намерение покинуть место своего постоянного жительства на территории другого государства вследствие совершенного в отношении него насилия или преследования в иных формах либо реальной опасности подвергнуться насилию или

иному преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений» (Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. «О беженцах»). За лицами, не являющимися гражданами Российской Федерации и вынужденными покинуть ее территорию по основаниям преследований по признаку национальной, религиозной, социальной принадлежности или за политические убеждения, а также за бывшими гражданами СССР, прибывшими в Россию по тем же обстоятельствам, может быть признан статус «вынужденных переселенцев» (статья 1 Закона Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. «О вынужденных переселенцах»).

Ввиду роста числа прибывающих в Россию так называемых «экономических иммигрантов», а также роста числа задерживающихся на ее территории следующих транзитом иностранцев были приняты дополнительные меры по введению иммиграционного контроля (см. Указ Президента Российской Федерации от 16 декабря 1993 г.).

2. Вопрос о выдаче другому государству его граждан, совершивших на территории России правонарушения, или, напротив, граждан России, совершивших правонарушения на территории другого государства, — очень сложный вопрос. Достаточно вспомнить процессы по делам рижского ОМОНа; российских солдат, осужденных в Азербайджане за участие в боевых действиях на армянской стороне в Карабахе; арест лидеров компартии Литвы в Минске и их выдача литовским властям и т. д.

В отношении невыдачи другим государствам лиц, преследуемых за политические убеждения, действуют нормы международного Типового договора о выдаче (см. ниже). В отношении же действий (или бездействия), не признаваемых в Российской Федерации преступлением, применяются нормы действующего УК РСФСР, часть вторая статьи 7 которого гласит: «Не является преступлением действие или бездействие, хотя формально и содержащее признаки какого-либо деяния, предусмотренного Особенной частью настоящего Кодекса, но в силу малозначительности не представляющее общественной опасности».

Выдача лиц, обвиняемых в совершении преступления, а также передача осужденных для отбывания на-

казания в других государствах производится на основе процедуры, предусмотренной нормами уголовно-процессуального законодательства России, а также договоров о правовой взаимопомощи, заключенных Россией со странами ближнего и дальнего зарубежья. Учитывая закрепленный в части четвертой статьи 15 Конституции принцип приоритета общепризнанных принципов и норм международного права (а международные договоры России являются частью международно-правовой системы), обратимся к этим нормам.

Типовой договор о выдаче от 14 декабря 1990 г., принятый без голосования 45-й сессией Генеральной Ассамблеи ООН (Резолюция 45/116), устанавливает виды правонарушений, которые могут повлечь за собой выдачу. Прежде всего это правонарушения, которые наказываются в соответствии с законодательством обеих Сторон тюремным заключением или другой мерой лишения свободы на максимальный срок не менее одного года (двух лет) или более серьезным наказанием (часть первая статьи 2). Что касается передачи осужденных для отбывания наказания в других государствах, то здесь выдача разрешается только в том случае, если до окончания срока этого наказания остается не менее четырех (шести) месяцев (часть первая статьи 2). Тот же Договор предусматривает, что совершение деяния политического характера (статья 3) не препятствует Сторонам во исполнение любой многосторонней конвенции осуществлять судебное преследование в случае, если они не осуществляют выдачу. Имеется в виду так называемый «политический терроризм».

Типовой договор о выдаче предусматривает также другие основания для отказа в выдаче лиц, совершивших правонарушение, в том числе:

если запрашиваемое государство имеет веские основания полагать, что просьба о выдаче сделана с целью судебного преследования или наказания лица по признаку расы, вероисповедания, гражданства, этнической принадлежности, политических взглядов, пола или статуса или что положению такого лица может быть нанесен ущерб по любой из этих причин (в этом смысле положение Конституции Российской Федерации о недопустимости выдачи другим государствам лиц, преследуемых за политические убеждения, точно соответствует положениям международного договора);

если лицо, в отношении которого поступает просьба о выдаче, было или будет подвергнуто в запрашиваемом государстве пыткам или жестоким, бесчеловечным или унижающим достоинство видам обращения или наказания, или если лицо в процессе уголовного разбирательства не обладало или не будет обладать правом на минимальные гарантии в процессе уголовного разбирательства, предусмотренные в статье 14 Международного пакта о гражданских и политических правах.

Статья 64

Положения настоящей главы составляют основы правового статуса личности в Российской Федерации и не могут быть изменены иначе как в порядке, установленном настоящей Конституцией.

Итак, правовой статус личности — это совокупность прав, свобод и обязанностей физических лиц, а также юридических гарантий их реализации, закрепляемых нормами права. В полном объеме правовой статус личности регулируется нормативными актами всех отраслей российского права (конституционного, гражданского, трудового и т. д.). Положения главы 2 закрепляют основы правового статуса личности, т. е. являются руководящими принципами, определяющими содержание конкретных нормативных актов текущего законодательства, регулирующих права, свободы и обязанности физических лиц.

Наряду с основами конституционного строя основы правового статуса личности — важнейшая часть Конституции. Значение положений, содержащихся в настоящей главе, определяется самой сущностью Конституции, заключающейся в ограничении государственной власти правами человека и в обеспечении прав и свобод человека и гражданина. Именно поэтому они, как и положения главы 1, поставлены под особую защиту, о которой подробно сказано в комментариях к статье 16 настоящей Конституции. Они не могут быть изменены в рамках данной Конституции. Частичный или полный пересмотр этих положений возможен только путем принятия Конституционным Собранием проекта новой Конституции (статья 135) или вынесения его на всенародное голосование

ГЛАВА 3 ФЕДЕРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО

Статья 65

1. В составе Российской Федерации находятся субъекты Российской Федерации:

Республика Адыгея (Адыгея), Республика Алтай, Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Республика Дагестан, Ингушская Республика, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Калмыкия — Хальмг Тангч, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Карелия, Республика Коми, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Республика Саха (Якутия), Республика Северная Осетия, Республика Татарстан (Татарстан), Республика Тыва, Удмуртская Республика, Республика Хакасия, Чеченская Республика, Чувашская Республика — Чаваш республики;

Алтайский край, Краснодарский край, Красноярский край, Приморский край, Ставропольский край, Хабаровский край;

Амурская область, Архангельская область, Астраханская область, Белгородская область, Брянская область, Владимирская область, Волгоградская область, Вологодская область, Воронежская область, Ивановская область, Иркутская область, Калининградская область, Калужская область, Камчатская область, Кемеровская область, Кировская область, Костромская область, Курганская область, Курская область, Ленинградская область, Липецкая область, Магаданская область, Московская область, Мурманская область, Нижегородская область, Новгородская область, Новосибирская область, Омская область, Оренбургская область, Орловская область, Пензенская область, Пермская область, Псковская область, Ростовская область, Рязанская область, Самарская область, Саратовская область, Сахалинская область, Свердловская область, Смоленская область, Тамбовская область, Тверская область, Томская область, Тульская область, Тюменская область, Ульяновская область. Челябинская область, Читинская область, Ярославская область;

Москва, Санкт-Петербург—города федерального значения;
Еврейская автономная область;

Агинский Бурятский автономный округ^ Коми-Пермяцкий автономный округ, Корякский автономный округ, Ненецкий автономный округ, Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ, Усть-Ордынский Бурятский автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ, Чукотский автономный округ, Эвенкийский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ.

2. Принятие в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта осуществляются в порядке, установленном федеральным конституционным законом.

1. Комментируемая статья в части первой конкретизирует статью 5 Конституции: если статья 5 закрепляет виды субъектов Федерации, то статья 65 содержит перечни конкретных субъектов каждого вида, причем они перечисляются в алфавитном порядке (на основе алфавита русского языка — государственного языка Федерации). В перечень республик — субъектов Федерации — были включены наряду с другими Чеченская Республика, хотя она заявила о выходе из состава Российской Федерации, и Республика Татарстан, до принятия новой Конституции Российской Федерации провозгласившая, что находится с Россией в отношениях «ассоциированного членства», основывающихся на нормах международного права. Сделано это было составителями Конституции с учетом того, что статус субъекта Федерации не может быть изменен им в одностороннем порядке (см. комментарий к статье 66). 15 февраля 1994 г. Российская Федерация и Республика Татарстан подписали Договор «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан», в котором записано, что последняя объединена с Россией «Конституцией Российской Федерации, Конституцией Республики Татарстан и договором», т. е., что она, хотя и на особых условиях, входит в состав России.

Название каждой республики дается в федеральной Конституции в том его варианте, который определен

самой республикой. На будущее Конституцией предусмотрено, что в случае изменения наименования любого субъекта Федерации «новое наименование... подлежит включению в статью 65 Конституции Российской Федерации» (см. комментарии к статье 137). Таким образом, вопрос о наименовании субъекта Федерации относится исключительно к его компетенции, хотя это наименование отражается в федеральной Конституции. 2. Часть вторая комментируемой статьи предусматривает два варианта возможного увеличения числа субъектов Федерации: принятие в нее нового субъекта («со стороны») и формирование внутри России нового субъекта Федерации. И то, и другое должно осуществляться в порядке, установленном федеральным конституционным законом. Пока такого закона нет.

Статья 66

1. Статус республики определяется Конституцией Российской Федерации и конституцией республики.
2. 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, принимаемым законодательным (представительным) органом соответствующего субъекта Российской Федерации.
3. По представлению законодательных и исполнительных органов автономной области, автономного округа может быть принят федеральный закон об автономной области, автономном округе.
4. Отношения автономных округов, входящих в состав края или области, могут регулироваться федеральным законом и договором между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области.
5. Статус субъекта Российской Федерации может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом.

1 Данная статья дает ответ на вопрос о том, кто определяет статус различных субъектов Федерации и какими нормативными правовыми актами. Республика в составе России, будучи государством, всегда имела Конституцию, которую сама и принимала. Правда, по Конституции РСФСР 1937 года конституции республик в составе России (а тогда они являлись автономными республиками) подлежали утверждению Верховным Советом РСФСР. Конституция РСФСР 1978 года отменила такое утверждение, сохранив лишь требование о соответствии Конституции АССР положениям Конституции РСФСР. В результате и в прошлом статус республики определялся федеральной Конституцией и конституцией данной республики. Федеративный договор от 31 марта 1992 г. определил статус республики в составе России, в том числе разграничение компетенции между ними. Новая Конституция Российской Федерации, впитав многие положения Федеративного договора, прежде всего взяла на себя определение в дальнейшем не только своего статуса, но и статуса республики в составе России, из чего последняя и должна исходить теперь при подготовке и принятии своей Конституции. Это не означает, что Федеративный договор потерял всякое значение в данной сфере, но он действует лишь в той части, в которой не противоречит положениям Конституции Российской Федерации (см. комментарий к статье 11 Конституции, а также к пункту 1 «Заключительных и переходных положений»).

2. Статус каждого из других, кроме республик, субъектов Федерации, которые не являются государствами, определяется Конституцией Российской Федерации и собственным учредительным актом — уставом, принимаемым законодательным (представительным) органом соответствующего субъекта Федерации, а также не утратившими своего значения положениями Федеративного договора. Устав по своей роли в некоторой мере аналогичен конституции республики в составе России, хотя имеет более узкий предмет регулирования. И в данном случае на первое место среди нормативных правовых актов, определяющих статус субъектов Федерации, поставлена Конституция Российской Федерации, расширившая по сравнению с Федеративным договором права этих субъектов Федерации. Возможность принимать свои уставы позволяет

краям, областям, автономиям, городам федерального значения по-своему решать многие вопросы построения и деятельности органов государственной власти и конкретизировать с учетом специфики региона нормы федеральной Конституции и федеральных законов, устанавливающих общие принципы организации местного самоуправления (см. комментарий к статье 72). Право принимать свои уставы, имеющие силу учредительных региональных актов, сближает все виды субъектов Российской Федерации.

3. Взяв за основу упомянутый выше способ определения статуса субъектов Федерации, комментируемая статья Конституции, следуя традициям, предусмотрела и возможность принятия федерального закона об автономной области, автономном округе, если того пожелают органы законодательной и исполнительной власти данной автономии, причем по их представлению. Предыдущая Конституция Российской Федерации предусматривала обязательное принятие ее Верховным Советом законов о каждой из автономных областей, автономных округов по представлению со-ответствующего Совета народных депутатов автономной области, округа (статьи 82 и 83 Конституции 1978 года с последующими изменениями и дополнениями).

А,- Как известно, многие автономные округа входят в состав не только непосредственно России, но и других субъектов Федерации — областей и краев. С учетом этого часть четвертая комментируемой статьи предусматривает, как это сделал Федеративный договор, возможность заключения (в дополнение к упомянутому выше способу определения их статуса) договоров, регулирующих взаимоотношения данных субъектов Федерации. Договоры от имени упомянутых субъектов Федерации заключают органы государственной власти договаривающихся сторон.

5. Согласно части пятой комментируемой статьи, статус субъекта Федерации может подвергнуться изменениям. Речь идет и о переходе субъекта Федерации из одного вида субъектов в другой, и об изменении его статуса в рамках субъектов данного вида. Главное, что такое изменение допустимо лишь по взаимному согласию Федерации и ее субъектов, причем в соответствии с федеральным конституционным законом. Это означает, во-первых, что нельзя изменить статус

односторонним решением ни субъекта Федерации, ни Федерации в целом и, во-вторых, что такое изменение должно производиться в порядке, определяемом не субъектом Федерации, желающим изменить свой статус, а федеральным законодателем.

Статья 67

1. Территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними.

2. Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации в порядке, определяемом федеральным законом и нормами международного права.

3. Границы между субъектами Российской Федерации могут быть изменены с их взаимного согласия.

Часть первая статьи 67 конкретизирует статью 4 и определяет состав государственной территории Российской Федерации, находящейся под ее суверенитетом. Составными частями этой территории являются сухопутные, водные и воздушные пространства.

Из части первой статьи 67 вытекает, что сухопутная территория России включает территории субъектов Федерации, названных в статье 5 Конституции, — республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов.

К водным пространствам, находящимся под суверенитетом России, относятся внутренние воды и территориальное море.

Внутренние воды, в свою очередь, состоят из морских и неморских вод. К внутренним морским водам относятся воды рек, озер и иных водоемов в пределах государственной территории. Согласно международному праву, внутренние морские воды состоят из вод морских портов, заливов, бухт, губ, лиманов, «исторических вод», а также всех других водных пространств, расположенных в сторону берега от тех исходных линий, от которых отсчитывается территориальное море

Внутренние морские воды находятся под полным суверенитетом прибрежного государства, которое определяет как их правовой режим, так и порядок деятельности в них. Детали правового статуса и режима внутренних морских вод России подлежат урегулированию в специальном федеральном законе, что вытекает из части второй комментируемой статьи.

Согласно международному праву, территориальное море—это примыкающий к сухопутной территории или внутренним морским водам государства морской пояс шириной до 12 морских миль (1 морская миля равна 1,852 км), входящий в состав территории государства и находящийся под его суверенитетом. Каждое государство в своем законодательстве самостоятельно определяет ширину территориального моря, но с учетом общепризнанных принципов и норм международного права. Действующие международные конвенции, а также общее международное обычное право предусматривают, что суверенитет над территориальным морем осуществляется с соблюдением определенных норм, прежде всего с соблюдением права мирного прохода иностранных судов через территориальное море. Детали правового статуса и режима территориального моря, в частности условия мирного прохода иностранных судов, должны быть установлены федеральным законом.

Определяя состав территории России, Конституция не упоминает недра, находящиеся под сухопутной и водной территорией. Традиционно считается, однако, что недра тоже являются принадлежностью данного государства (до технически доступной глубины).

В воздушное пространство России, находящееся под ее суверенитетом, входит тропосфера, стратосфера, а также значительная часть вышележащего пространства, расположенные над сухопутной и водной ее территорией. В то время как боковые пределы воздушного пространства России определяются государственными границами, высотный предел территориального верховенства государств над воздушным пространством в современном международном праве точно не установлен. Согласно сложившейся обычно-правовой практике, государства могут претендовать на воздушное пространство по крайней мере до уровня низших перигеев орбит искусственных спутников Земли («около 100 км).

2. Часть вторая статьи 67 подтверждает суверенные права и юрисдикцию России в отношении двух важных категорий морских пространств — континентального шельфа и исключительной экономической зоны. Устанавливается, что соответствующие суверенные права и юрисдикция будут осуществляться в порядке, определенном, в частности, нормами международного права.

В соответствии с современным международным правом континентальный шельф прибрежного государства включает в себя морское дно и недра подводных районов, простирающиеся за пределы его территориального моря на всем протяжении естественного продолжения его сухопутной территории до внешней границы подводной окраины материка или на расстояние 200 морских миль от берега, когда внешняя граница подводной окраины материка не простирается на такое расстояние. В случае, если шельф выходит за пределы 200 миль, внешняя его граница не может простираться далее 350 морских миль от берега или даже 100 морских миль от 2500-метровой изобаты, которая представляет собой линию, соединяющую глубины в 2500 м. Общеизвестно, что прибрежные государства осуществляют суверенные права над континентальным шельфом для разведки и разработки его природных ресурсов, включая минеральные и другие неживые ресурсы морского дна и его недр, а также живые организмы «сидячих» видов (см. статью 76 Конвенции по морскому праву 1982 года).

Исключительная экономическая зона — это прилегающий к территориальному морю морской район шириной до 200 морских миль от берега, в котором прибрежное государство имеет суверенные права, реализуемые в целях разведки, разработки и сохранения природных ресурсов, как живых, так и неживых, в водах, покрывающих морское дно, на морском дне и в его недрах, в целях управления этими ресурсами, а также в отношении других видов деятельности по экономической разведке и разработке зоны, таких, как производство энергии путем использования воды, течений и ветра. В исключительной экономической зоне прибрежное государство осуществляет, кроме того, юрисдикцию в отношении создания и использования искусственных островов, установок и сооружений, морских научных исследований и защиты и сохранения

морской среды (см. статью 56 Конвенции по морскому праву 1982 года).

В соответствии с международным правом континентальный шельф и исключительная экономическая зона в состав территории государства не входят. Это означает, помимо всего прочего, что прибрежное государство не обладает здесь суверенитетом. В то же время признается, что применительно к данным пространствам государства обладают суверенными правами и юрисдикцией, используемыми для разведки, разработки и сохранения естественных ресурсов, находящихся в водной толще, на дне и в его недрах. Детали правового статуса и режима континентального шельфа России и ее исключительной экономической зоны подлежат установлению в федеральном законодательстве с учетом соответствующих норм международного права.

3. Часть третья статьи 67 определяет порядок изменения границ между субъектами Российской Федерации. Провозглашается принцип, согласно которому границы между ее субъектами могут быть изменены только с их взаимного согласия. Представляется, что это «взаимное согласие» достигается как путем заключения специальных соглашений, так и иным способом, в частности, путем принятия параллельных односторонних заявлений, выражающих обоюдное стремление к изменению сложившихся границ.

Статья 68

1. Государственным языком Российской Федерации на всей ее территории является русский язык.

2. Республики вправе устанавливать свои государственные языки. В органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик они употребляются наряду с государственным языком Российской Федерации.

3. Российская Федерация гарантирует всем ее народам право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития.

1. Россия — государство многонациональное и федеративное. На ее территории, по данным переписи населения 1989 года, проживают лица 128 национальностей

Вот почему регламентация употребления языков в России проблема конституционного значения. Настоящая статья—одна из новелл Конституции 1993 года. Ранее эта проблема решалась только текущим законодательством. В предыдущей Конституции в разделе II «Государство и личность» говорилось лишь, что «каждый имеет право на пользование родным языком, включая обучение и воспитание на родном языке» (статья 46).

В комментируемой статье закладывается двойной подход к регламентации применения языков. Во-первых, определяется единый для России общегосударственный язык и предусматривается право тех субъектов Федерации, которые в соответствии с частью второй статьи 5 Конституции признаются государствами, т. е. право республик, устанавливать собственные государственные языки. Во-вторых, Федерация берет на себя обязанность сохранять языки всех народов, проживающих на ее территории, и создавать условия для их изучения и развития.

Для частей первой и второй настоящей статьи ключевым является понятие «государственный язык». Это средство общения, которое в данной стране используется в деятельности (в том числе в официальном делопроизводстве) органов государственной власти и органов местного самоуправления, государственных учреждений, предприятий и организаций, а также при опубликовании законов и других нормативных правовых актов.

В масштабе всей Российской Федерации имеется только один государственный язык—русский, т. е. язык самой многочисленной этнической группы населения России. Федерация создает условия для изучения всеми гражданами России ее государственного языка. Во всех образовательных учреждениях, кроме дошкольных, изучение русского языка регламентируется едиными государственными образовательными стандартами (см. пункт 5 статьи 6 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 г. «Об образовании»). В то же время в интересах граждан, не владеющих этим языком, предусмотрено, что они могут использовать в государственных органах, организациях, на предприятиях и в учреждениях России язык, которым владеют, а в случаях, предусмотренных законодательством, им обеспечивается соответствующий перевод (см. пункт

2 статьи 15 Закона РСФСР от 25 октября 1991 г. «О языках народов РСФСР»).

2. В законодательстве субъектов Федерации закреплено как двуязычие (Калмыкия, Татарстан), так и многоязычие (Дагестан). Проблема государственных языков республик в составе России представляет собой определенную сложность. Только в 6 республиках из 21 титульный этнос (народ, давший название республике) составляет большинство населения (Северная Осетия, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Чувашия, Тыва). Для ряда республик России характерно наличие крупных иноэтнических групп (например, татары в Башкортостане), а также диалектная раздробленность языка (Северная Осетия). Этим объясняется тот факт, что еще не все республики России приняли собственные законы о языках.

3. Признавая языки народов, населяющих Россию, национальным достоянием государства (преамбула названного Закона о языках народов), Российская Федерация на конституционном уровне закрепила право всех ее народов на сохранение собственных языков. Граждане России имеют право получать основное общее образование на родном языке (пункт 2 статьи 6 Закона «Об образовании»; толкование термина «родной язык» см. в комментарии к статье 26 Конституции), этнические общности могут создавать национальные клубы, студии и коллективы искусства, могут организовывать библиотеки, кружки и студии по изучению национального языка, общероссийские, республиканские и иные ассоциации (статья 21 Основ законодательства Российской Федерации о культуре); в местах компактного проживания иноязычного населения допускается использование его языка в местном официальном делопроизводстве и в топонимике (пункт 3 статьи 16, статьи 23 и 25 Закона «О языках народов РСФСР»). Сохранение и развитие языков в многонациональной стране требуют государственной поддержки. Не случайно законодательством Российской Федерации и республик в ее составе предусматривается принятие государственных программ, в которых планируются меры содействия изданию литературы на языках народов России, финансирование их научного исследования, создание условий для использования различных языков в средствах массовой информации

организация подготовки кадров специалистов, работающих в данной области, а также развитие системы народного образования для совершенствования языковой культуры народов Российской Федерации.

Статья 69

Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации.

Впервые в Российской Федерации на конституционном уровне закреплена охрана коллективных прав специфических этнических групп. Символично, что данное положение вошло в Конституцию Российской Федерации в Международный год коренных народов мира.

Понятие «коренные малочисленные народы» возникло в результате объединения терминов, традиционно применяемых в международно-правовых актах и в законодательстве Российской Федерации. В международно-правовых документах используется понятие «коренные народы».

В соответствии со статьей 1 Конвенции МОТ о коренных народах и народах, ведущих племенную образ жизни (1989 г.), к ним относятся народы в независимых странах, которые являются потомками тех, кто населял страну или географическую область, частью которой является данная страна, в период ее завоевания или колонизации либо в период установления существующих государственных границ, и которые, независимо от их правового положения, сохраняют некоторые или все свои социальные, экономические, культурные и политические институты. Для отнесения к этой группе населения необходимо наличие и субъективного фактора — указание самих народов на их принадлежность к числу коренных (пункт 2 статьи 1 указанной Конвенции).

В актах органов государственной власти Российской Федерации обычно применялось понятие «малочисленные народы» (см. например, Указ Президента Российской Федерации от 22 апреля 1992 г. «О неотложных мерах по защите мест проживания и хозяйст-

пенной деятельности малочисленных народов Севера»).

Комментируемая статья Конституции закрепляет обязанность государства соблюдать общепризнанные принципы и нормы международного права, определяющие статус этнических групп такого рода. Согласно вышеназванной Конвенции, коренные народы должны на равных основаниях пользоваться правами и возможностями, которые предоставляются остальному населению страны. В случае необходимости государство использует специальные средства охраны представителей этих народов, их институтов, собственности, труда, культуры и окружающей среды. Правительства независимых государств принимают меры, отвечающие традициям и культуре соответствующих народов, для ознакомления с их правами и обязанностями, особенно в вопросах труда, экономических возможностей, образования, здравоохранения и социального обслуживания. При подготовке законопроектов и административных мер, затрагивающих интересы коренных народов, должны проводиться консультации с их представителями. Если общегосударственный закон применяется в отношении упомянутых народов, то необходимо принимать в расчет их обычаи и обычное право.

Коренные народы имеют право на выбор собственных приоритетов развития. За ними признаются собственность и владение в отношении тех земель, которые они традиционно занимают, а также право на участие в управлении и использовании природных ресурсов, относящихся к этим землям. Кустарные промыслы, сельские и общинные производства, а также традиционные виды деятельности этих народов (охота, рыболовство, звероловство и собирательство) признаются важными факторами сохранения их культуры, экономической самостоятельности и развития.

Одна из задач государства — обеспечение возможностей для сохранения языков коренных народов и овладения этими народами общенациональным (государственным) языком. В связи с тем, что Российская Федерация еще не ратифицировала Конвенцию МОТ, в настоящее время в законодательстве закрепляются лишь отдельные элементы статуса коренных малочисленных народов, такие, как: особый

режим землепользования в местах проживания и хозяйственной деятельности этих народов, а также специальный режим ведения лесного хозяйства, лесоэксплуатации и лесопользования на территории проживания этих народов (статьи 4 и 51 Основ лесного законодательства Российской Федерации). Кроме того, упомянутым группам населения предоставляются льготы в финансовой сфере и в области приватизации. К ним следует отнести: освобождение от платы за землю предприятий и граждан, которые занимаются традиционными промыслами; направление части платежей, поступающих в бюджеты субъектов Российской Федерации, на нужды социально-экономического развития этих народов при пользовании недрами в районах их проживания (статья 42 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. «О недрах»); исключение из совокупного дохода членов кочевых родовых общин малочисленных народов Севера при налогообложении всех доходов, за исключением заработной платы (статья 3 Закона РСФСР от 7 декабря 1991 г. «О подоходном налоге с физических лиц»); преимущественное право на приобретение в собственность предприятий традиционных промыслов и кустарных ремесел (статья 20 Закона Российской Федерации от 3 июля 1991 г. «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации»).

В соответствии со статьей 22 Основ законодательства Российской Федерации о культуре Российская Федерация гарантирует покровительство в отношении сохранения и восстановления культурно-национальной самобытности малочисленных этнических общностей Российской Федерации посредством исключительных мер защиты и стимулирования, предусмотренных федеральными государственными программами социально-экономического, экологического, национального и культурного развития. В настоящее время действует, в частности, Государственная программа развития экономики и культуры малочисленных народов Севера на 1991 — 1995 годы.

В соответствии с пунктом «м» части первой статьи 72 Конституции Российской Федерации защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Поэтому данный вопрос регулируется и на

региональном уровне. Достаточно последовательно он решается, например, в Республике Саха (Якутия), где действует Закон Республики Саха (Якутия) от 23 декабря 1992 г. «О кочевой родовой общине малочисленных народов Севера». Согласно данному акту, общинная — самобытная форма ведения природопользования и хозяйствования, которая создается для возрождения, сохранения и развития уклада жизни, культуры и языка малочисленных народов Севера; она является равноправным звеном экономической системы и пользуется защитой государства (статья 1).

Достаточно подробно статус коренных малочисленных народов регламентируется и в Основном законе данного субъекта Федерации. Республика Саха (Якутия) в составе республиканского бюджета образует фонды защиты и развития своих малочисленных народов Севера, берет на себя обязанность оберегать * исконную среду обитания и традиционный образ жизни этих народов (статья 38). Малочисленным народам гарантируется не только право владения и пользования землей и ресурсами, в том числе родовыми сельскохозяйственными, охотничьими, рыболовными угодьями, но и защита от любых форм ассимиляции, посягательств на этническую самобытность, на исторические и священные места, памятники духовной и материальной культуры (статья 42). Конституция Республики Саха (Якутия) допускает создание национальных административно-территориальных единиц, объявление языков малочисленных народов Севера официальными языками в местах их компактного проживания, формирование кочевых органов власти (родовых общин), а также избирательных округов с меньшей, чем установлено общими нормами, численностью избирателей (статьи 43, 46, 85, 112).

Статья 70

1. Государственные флаг, герб и гимн Российской Федерации, их описание и порядок официального использования устанавливаются федеральным конституционным законом.
2. Столицей Российской Федерации является город Москва. Статус столицы устанавливается федеральным законом.

1. Часть первая статьи 70 посвящена государственным символам Российской Федерации — флагу, гербу и гимну. Федеральный конституционный закон об этих символах, наличие которого предусмотрено комментируемой статьей, еще не принят, в связи с чем подлежат применению нормативные акты по данному вопросу, принятые в 1991 — 1993 годах, т. е. еще до вступления настоящей Конституции в силу.

Официально установленный в настоящее время Государственный флаг Российской Федерации является таковым с 22 августа 1991 г. В этот день Верховный Совет принял постановление «Об официальном признании и использовании Национального флага РСФСР». В нем предусмотрено до установления специальным законом новой государственной символики Российской Федерации считать исторический флаг России — полотнище из равновеликих горизонтальных белой, лазоревой, алой полос — официальным Национальным флагом Российской Федерации. Указанные в постановлении названия цветов флага — лазоревый и алый — заимствованы из официальных документов конца XVII века. Они соответствуют, по современной номенклатуре цветов, синему и красному. В постановлении не указаны пропорции полотнища, его расположение (вертикальное или горизонтальное), не определен порядок применения флага. Следует также обратить внимание на то, что не было установлено соотношение понятия «национальный флаг» и понятия «государственный флаг», содержавшегося в действовавшей в момент принятия постановления Конституции РСФСР 1978 года.

Точное описание Государственного флага Российской Федерации, а также порядок его официального применения установлены в Положении о Государственном флаге Российской Федерации, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 11 декабря 1993 г. «О Государственном флаге Российской Федерации».

Государственный флаг Российской Федерации 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.

Правовой режим использования Государственного флага Российской Федерации ориентирован на его

роль не только как символа государства, но и как национального символа. Положение не ограничивает использование флага только официальными рамками деятельности Федеральных органов государственной власти (в отличие от Положений о Государственном гербе Российской Федерации и Государственном гимне Российской Федерации). Допускается и даже поощряется использование флага во время торжественных церемоний всеми гражданами, а также предприятиями, учреждениями, организациями.

Установлен порядок одновременного поднятия Государственного флага Российской Федерации и иных флагов, что имеет важное значение для протокольной практики Российской Федерации.

Положение о Государственном флаге Российской Федерации является временным документом: оно действует до вступления в силу соответствующего закона.

Описание и порядок официального использования Государственного герба Российской Федерации установлены Положением о Государственном гербе Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 30 ноября 1993 г. «О Государственном гербе Российской Федерации».

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 малые и над ними — одна большего размера); в лапах орла — скипетр и держава; на груди орла на красном щите — всадник, поражающий копьем дракона. Допускаются воспроизведение Государственного герба Российской Федерации в одноцветном варианте, а также его воспроизведение в виде главной фигуры — двуглавого орла.

Одновременно с Положением о Государственном гербе Российской Федерации были утверждены многоцветный и одноцветный варианты рисунка герба.

В Положении о Государственном гербе Российской Федерации ясно видно стремление обеспечить использование герба именно как государственного символа, установлен исчерпывающий перечень случаев такого использования. Государственный герб России должен использоваться только федеральными органами государственной власти — именно для обозначения их принадлежности к федеральному уровню власти (ори

этом воспроизведение изображения Государственного герба на форменной одежде федеральных государственных служащих допускается только в трех точно указанных в Положении случаях).

Положение о Государственном гербе Российской Федерации тоже действует до вступления в силу соответствующего закона.

В один день с Положением о Государственном флаге Российской Федерации Указом Президента Российской Федерации от 11 декабря 1993 г. «О Государственном гимне Российской Федерации» были утверждены музыкальная редакция Государственного гимна Российской Федерации и Положение о Государственном гимне Российской Федерации.

Мелодия Государственного гимна Российской Федерации создана на основе «Патриотической песни» М. Глинки (обработка Б. Диева).

В Положении содержится весьма краткий исчерпывающий перечень торжественных церемоний и иных мероприятий, проводимых органами государственной власти, во время которых исполняется Государственный гимн Российской Федерации. Этим режим официального использования гимна близок к режиму официального использования Государственного герба.

Однако Положение восприняло некоторые установившиеся традиции в исполнении Государственного гимна государственными телерадиокомпаниями. В Положении содержится также специальная норма, допускающая исполнение Государственного гимна Российской Федерации при проведении спортивных соревнований с учетом существующей практики спортивных организаций. В этой своей части Положение о Государственном гимне Российской Федерации сближается с Положением о Государственном флаге Российской Федерации.

2. В части второй статьи 70 закреплено, что столицей Российской Федерации является город Москва.

Столичный статус Москвы «накладывается» на ее статус как равноправного субъекта Российской Федерации — города федерального значения (см. часть первую статьи 5, абзац 5 части первой статьи 65). Именно для упорядочения дополнительных отношений, возникающих в связи с этим между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти города Москвы, в Конституции предусмотрено

принятие специального федерального закона, посвященного статусу столицы.

В настоящее время основным нормативным актом, регулирующим статус столицы, является Закон Российской Федерации от 15 апреля 1993 г. «О статусе столицы Российской Федерации».

Как показывает анализ текста Закона, особенности правового статуса города Москвы в качестве столицы Российской Федерации вытекают из того, что на ее территории размещаются федеральные органы государственной власти, представительства субъектов Российской Федерации и дипломатические представительства иностранных государств. Именно этот фактор, а не характеристика Москвы как мегаполиса, не особенности городской экономики определяют необходимость специального правового регулирования статуса Москвы. Он означает как некоторые обременения, налагаемые на городские власти и горожан, так и содействие городу за счет федеральных средств.

Важнейшими обременениями являются:

отнесение зданий и сооружений, занимаемых федеральными органами государственной власти, и земельных участков под ними к федеральной собственности в силу предписания Закона (статья 8);

ограничение проведения публичных мероприятий (митингов, уличных шествий и т. п.) на территориях, непосредственно прилегающих к зданиям, занимаемым высшими федеральными органами законодательной, исполнительной и судебной власти (статья 11);

необходимость согласования с Президентом России и федеральным парламентом Устава города Москвы в части осуществления городом столичных функций (статья 12).

В то же время на органы государственной власти рассматриваемый Закон возлагает ряд обязанностей по отношению к столице. Это:

содействие городу в развитии инфраструктуры, в том числе социальной (статья 5);

Компенсация затрат города в связи с выполнением им функций столицы, осуществляемая за счет субвенций из федерального бюджета (статья 6).

В заключение следует отметить, что указами Президента Российской Федерации установлены особенности правового регулирования на территории города Москвы, связанные с местным самоуправлением,

приватизацией и др. Однако эти особенности не вытекают из столичного статуса города; соответствующие указы не могут рассматриваться как принятые на основе части второй статьи 70 Конституции Российской Федерации или Закона «О статусе столицы Российской Федерации».

Статья 71

В ведении Российской Федерации находятся:

- а) принятие и изменение Конституции Российской Федерации и федеральных законов, контроль за их соблюдением;
- б) федеративное устройство и территория Российской Федерации;
- в) регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; гражданство в Российской Федерации; регулирование и защита прав национальных меньшинств;
- г) установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти;
- д) федеральная государственная собственность и управление ею;
- е) установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации;
- ж) установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки;
- з) федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития;
- и) федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральный транспорт, пути сообщения, информация и связь; деятельность в космосе;
- к) внешняя политика и международные отношения Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации; вопросы войны и мира;

- л) внешнеэкономические отношения Российской Федерации;
- м) оборона и безопасность; оборонное производство; определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества; производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования;
- н) определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации;
- о) судоустройство; прокуратура; уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство; амнистия и помилование; гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство; правовое регулирование интеллектуальной собственности;
- п) федеральное коллизионное право;
- р) метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени; геодезия и картография; наименования географических объектов; официальный статистический и бухгалтерский учет;
- с) государственные награды и почетные звания Российской Федерации;
- т) федеральная государственная служба.

В статье 71 содержится норма о разграничении компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами. Эту статью следует толковать, связывая со статьями 72, 73, 76 и другими, относящимися к той же проблеме. Статья 71 дает ответ на вопрос, что находится в ведении Федерации, статья 72—что подлежит совместному ведению Федерации и ее субъектов; все остальное, согласно статье 73, входит в компетенцию субъектов Федерации. Значение упомянутых статей предопределяется важностью темы, которой они посвящены,— проблема разграничения компетенции между Федерацией и ее субъектами является одной из центральных в любом федеративном государстве.

При комментировании статьи 71 необходимо предварительно уяснить формулу «в ведении Российской Федерации находятся».

Этой формулой обозначаются, во-первых, сферы жизни общества, отрасли и подотрасли народного хозяйства и социально-культурной деятельности, технико-экономические системы, виды имущества, его объекты, которые находятся под воздействием федеральной государственной власти, в распоряжении ее органов (например, упоминаемые в этой статье федеральные банки, транспорт, энергетические системы, ядерная энергетика, военная техника, федеральная собственность). Упоминание только таких объектов (без дальнейшей конкретизации формулы) означает, что все функции государственного воздействия на них (нормативное регулирование, общее руководство, координация, текущее распорядительство, учет, контроль и т.д.) осуществляются Федерацией.

Этой формулой охватываются, во-вторых, такого же рода отрасли и иные сферы с дополнением в виде записи о способах государственного воздействия на них (например, установление правовых основ единого рынка).

В ряде пунктов комментируемой статьи речь идет, в-третьих, о различных областях государственного строительства и государственной деятельности с указанием или без указания специфической роли федеральной власти применительно к этим областям; во втором случае предполагается, что все в данной области делает Федерация (например, установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, установление порядка их организации и деятельности, формирование этих органов; федеральная государственная служба, внешняя политика Российской Федерации; оборона и безопасность; определение статуса и защита государственной границы).

В-четвертых, некоторые пункты делают упор на правовое регулирование, осуществляемое федеральной властью, на отрасли и подотрасли законодательства, устанавливаемые ею (пример тому уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство, правовое регулирование интеллектуальной собственности; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование; федеральное коллизионное право).

Пункт «а» данной статьи ясен и, казалось бы, в специальном комментарии не нуждается; вполне есте-

ственно, что принятие и изменение Конституции Российской Федерации и федеральных законов—дело Федерации. Принятие Конституции Российской Федерации относится к компетенции общедеперального учредительного органа — Конституционного Собрания и, кроме того, может быть предметом всенародного голосования (референдума). Однако поправки к главам 3—8 Конституции принимает Федеральное Собрание, но вступают они в силу лишь после одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации (см. комментарий к статье 136). Таким образом, вопрос о внесении поправок в главы 3—8 Конституции входит в компетенцию не только Федерации, но и ее субъектов, т. е. относится к их совместному ведению.

Суть пункта «а» статьи 71 о контроле Федерации за соблюдением Конституции и законов Российской Федерации тоже вполне понятна: Федерация не может не проверять, соблюдаются ли ее главный закон— Конституция— и федеральные законы, т. е. нормативные правовые акты наиболее высокой после Конституции юридической силы, или они остаются только на бумаге. Ведь одной из конституционных основ является положение о том, что Конституция Российской Федерации и федеральные законы «имеют верховенство на всей территории Российской Федерации» (см. комментарий к статье 4). Этим конституционным положениям соответствуют другие, например, о том, что Президент Российской Федерации является гарантом ее Конституции (см. комментарий к статье 80) и вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Федерации в случае противоречия их Конституции и законам Федерации (см. комментарий к статье 85), о том, что Конституционный Суд Российской Федерации решает дела о соответствии положениям Конституции Российской Федерации конституций республик, уставов, законов и иных нормативных актов субъектов Федерации (см. комментарий к статье 125).

При толковании пункта «б», т. е. положения о том, что в ведении Российской Федерации находятся «федеративное устройство и территория Российской Федерации», необходимо учитывать ряд других положений. Во-первых, это подтверждение содержащегося в статье 1 Конституции положения о том, что Россия

является федеративным государством. Данное положение естественно, закрепляется прежде всего в общероссийской Конституции. Делается это в интересах не только Российской Федерации в целом, но и каждого из субъектов Федерации. Во-вторых, Конституция закрепляет виды субъектов Федерации и содержит перечни субъектов каждого вида (см. комментарий к статьям 5 и 65). Важно при этом отметить, что именно по воле органов власти автономий, краев, областей и двух наиболее крупных городов (Москвы и Санкт-Петербурга) эти образования наряду с республиками в составе России тоже были официально признаны субъектами Российской Федерации. Конституцией предусмотрено, что в случае изменения наименования субъекта Федерации новое его наименование «подлежит включению в статью 65 Конституции Российской Федерации» (см. комментарий к статье 137). Возможное изменение статуса субъекта Федерации производится по взаимному согласию Российской Федерации и ее субъекта, но «в соответствии с федеральным конституционным законом» (см. комментарий к статье 66). Именно федеральное законодательство устанавливает общий принцип распределения компетенции между Федерацией и ее субъектами (см. комментарий к статье 73), а также основные положения о ведении Российской Федерации и о ее полномочиях в сфере предметов совместного ведения Федерации и ее субъектов (см. наряду с комментарием к статьям 71 и 72 комментарий к статье 77). Именно Федерация определяет юридическую силу своих законов, а также соотношение федеральных законов и законов субъектов Федерации (см. комментарий к статье 76).

Что касается территории Российской Федерации, то необходимо учитывать следующие конституционные предписания. Суверенитет Российской Федерации, как предусмотрено в статье 4, «распространяется на всю ее территорию». Следовательно, изменить территорию России может только сама Россия. Именно она, как записано далее в той же статье, «обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории» (см. комментарий к статье 4).

В пункте «в» комментируемой статьи говорится прежде всего о регулировании и защите прав и свобод человека и граждан. О том же речь идет в пункте «б» статьи 72 (а данная статья посвящена совместному

ведению Федерации и ее субъектов). Сопоставление упомянутых пунктов статей 71 и 72 позволяет сделать вывод о том, что закрепление прав и свобод человека и гражданина — дело прежде всего Федерации. Это подтверждается уже самим фактом наличия в Конституции Российской Федерации главы 2 «Права и свободы человека и гражданина». Согласно статье 55, ограничение прав и свобод человека и гражданина может производиться федеральным законом и лишь по основаниям, в этой статье упомянутым. «В Российской Федерации, — гласит статья 55, — не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина». Следовательно, субъекты Федерации своими законами и другими нормативными актами могут расширять права и свободы по сравнению с тем, как они определены Конституцией Российской Федерации и текущим федеральным законодательством, но никак не сужать их. В данном случае реализуется одна из основ конституционного строя Российской Федерации — «человек, его права и свободы являются высшей ценностью» (статья 2).

В пункте «в» содержатся также слова «гражданство в Российской Федерации». Во-первых, Конституция определяет, что российское гражданство является единым и равным и приобретается и прекращается в соответствии с федеральным законом, что гражданин Российской Федерации не может быть лишен своего гражданства или права изменить его (см. комментарий к статье 6). Во-вторых, Конституция допускает двойное гражданство гражданина Российской Федерации, но в соответствии с федеральным законом или международным договором Федерации с другими государствами (см. комментарий к статье 62). Каждая республика — субъект Российской Федерации — тоже имеет, согласно ее Конституции, свое гражданство, но республиканское законодательство о нем не может противоречить федеральному законодательству, которое, как мы видим, не только регулирует федеральное гражданство, но и создает фундамент для регулирования республиками своего гражданства исходя из принципа: гражданин республики Российской Федерации является одновременно гражданином всей Российской Федерации.

Согласно пункту «в» статьи 71, в ведении Федерации находятся также «регулирование и защита прав

национальных меньшинств». Федерация берет на себя эту миссию с учетом требований норм международного права, защищает права национальных меньшинств, от кого бы они ни исходили, в том числе, если потребуется, и от органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, от предприятий, учреждений и организаций. Эта приведенная запись пункта «в» согласуется со статьей 69 о том, что Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов (см. комментарий к статье 69), поскольку последние часто составляют меньшинство населения субъекта Федерации, даже если он носит имя соответствующего народа, соответствующей нации (например, в Республике Карелия карелов около 10 процентов, а в Еврейской автономной области евреев не более 4 процентов от общей численности населения).

Наличие пункта «г» вполне логично: именно Федерация устанавливает систему своих органов государственной власти, порядок их организации и деятельности и формирует такие органы. Сама комментируемая Конституция содержит статьи, определяющие перечень федеральных органов (Президент, Федеральное Собрание, Правительство, Конституционный Суд, Верховный Суд, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации), основы компетенции каждого из них, их взаимоотношения, виды издаваемых актов, порядок избрания или назначения персонального состава этих органов, наиболее важные элементы процедуры деятельности некоторых из них. Система федеральных министерств, государственных комитетов и ведомств определяется, согласно Конституции, Президентом по предложению Председателя Правительства Российской Федерации (см. комментарий к статье 112). В пределах, устанавливаемых федеральным законодательством, в формировании личного состава федеральных органов могут участвовать субъекты Федерации, если эти органы строятся с учетом федеральных моментов. Так, в определении персонального состава одной из палат Федерального Собрания—Совета Федерации— участвуют субъекты Федерации, направляя туда по два представителя: по одному от представительного и от исполнительного органов государственной власти (см. комментарий к статье 95).

Пункт «д» лаконичен: «федеральная государственная собственность и управление ею». Это означает, что

именно Федерация определяет, какие объекты государственной собственности относятся к федеральной собственности и как она управляется. Еще до принятия данной Конституции Закон РСФСР от 24 декабря 1990 г. «О собственности в РСФСР» в общей форме определил, какое имущество находится в собственности Российской Федерации, какое может находиться в собственности Федерации и ее субъектов, какое находится в собственности субъектов Федерации или в муниципальной собственности. Положения этого Закона были затем конкретизированы постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность». В Приложении № 1 к этому постановлению был дан перечень видов объектов, относящихся исключительно к федеральной собственности, а в Приложении № 2—относящихся к федеральной собственности, но таких, которые могут быть переданы субъектам Федерации по решению Правительства Российской Федерации. Право распоряжения федеральным имуществом, говорится в постановлении, принадлежит государственному комитету Российской Федерации по управлению государственным имуществом. Согласно постановлению Верховного Совета Российской Федерации от 21 июля 1993 г. о внесении изменений и дополнений в упомянутое выше постановление, управление и распоряжение объектами федеральной собственности, за исключением случаев, предусмотренных законодательными актами Российской Федерации, осуществляет Правительство Российской Федерации, которое может делегировать министерствам и ведомствам указанные в постановлении полномочия в отношении подведомственных им объектов федеральной собственности. Может оно делегировать некоторые свои полномочия и органам исполнительной власти субъектов Федерации в порядке, определяемом законами Российской Федерации и Федеративным договором. Пункт «е» следует понимать прежде всего как право Федерации определять федеральную политику в названных в этом пункте сферах жизни, а эта политика

служит основой всей государственной политики в упомянутых сферах в масштабе Федерации в целом, т. е. охватывает основные направления деятельности и органов государственной власти субъектов Федерации, и органов местного самоуправления, и предприятий, учреждений, организаций различной подчиненности. Федеральные программы отражают и конкретизируют эту политику и указывают органы и организации, ответственные за исполнение различных мероприятий, очередность и сроки их исполнения, ресурсы, необходимые для этого. Поскольку такие программы обычно содержат задания в адрес органов субъектов Федерации и подчиненных им предприятий, предполагают расходование не только федеральных ресурсов, но и ресурсов, находящихся в руках субъектов Федерации, последние самым активным образом участвуют в подготовке проектов федеральных программ, с ними они согласуются до утверждения. В настоящее время выполняются программы конверсии военно-промышленного комплекса, приватизации, здоровья, охраны природы и ряд других.

Пункт «ж» в значительной мере произволен от статьи 8, закрепляющей одну из основ конституционного строя — единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств на территории Федерации (см. комментарий к этой статье). Единое экономическое пространство немислимо без установления правовых основ единого рынка, единого финансового, валютного, кредитного и таможенного регулирования, основ ценовой политики, сосредоточения в одном центре решения вопроса о денежной эмиссии, наличия федеральных экономических служб, в том числе федеральных банков. С этим пунктом связана статья 75 о единой денежной единице — рубле, об исключительном праве Центрального банка определять денежную эмиссию (см. комментарий к статье 75).

Пункт «з» прежде всего отражает уже существующее обособление бюджетов федерального, каждого субъекта Федерации и местных (в недавнем прошлом существовала единая бюджетная система, при которой основные показатели бюджета нижестоящего уровня включались в бюджет вышестоящего уровня).

Этот пункт свидетельствует и о том, что отвергнуто вносившееся в 1992 году предложение ввести

в России «одноканальную» налоговую систему, предполагающую концентрацию всех средств, получаемых от государственных налогов и сборов, в руках субъектов Федерации с последующим отчислением определенной части этих средств в пользу Федерации, что сделало бы ненадежной доходную часть федерального бюджета и поставило Федерацию в финансовую зависимость от ее субъектов. В то же время комментируемый пункт учитывает право субъектов Федерации и местного самоуправления устанавливать свои, локальные и местные налоги и сборы в рамках общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации, наличие которых предусмотрено статьей 72 (см. также комментарий к статье 132). Несомненно и отнесение именно к компетенции Российской Федерации права утверждения федеральных фондов регионального развития и распоряжения средствами этих фондов (в получении таких средств субъекты Федерации заинтересованы).

В пункте «и» названы технико-экономические системы, которые объективно требуют централизации для нормального их функционирования и финансирование которых не под силу субъектам Федерации в отдельности. Эти системы были в недавнем прошлом (до декабря 1991 года) общесоюзными. Сохранилась и продолжает существовать единая энергосистема, снабжающая электроэнергией не только Россию, но и другие бывшие союзные республики. Федеральное подчинение имеют атомные электростанции на всей территории России. К федеральному транспорту относятся железнодорожный, воздушный, морской, речной, трубопроводный. В ведении Российской Федерации находятся главные (федеральные) автомобильные дороги. Система информации и связи имеет федеральную часть и части, находящиеся в ведении субъектов Федерации. Деятельность в космосе целиком находится в федеральном ведении.

При толковании пункта «к» следует учитывать, что внешняя политика России и ее участие в международных отношениях, как и всякого другого государства, — дело, естественно, всей Федерации. Вполне понятно также, почему к ее ведению относятся заключение и обеспечение исполнения международных договоров Российской Федерации. Международные связи поддерживают и субъекты Федерации, в связи

с чем Федерация осуществляет координацию таких связей. Это необходимо, чтобы деятельность субъектов-тов Федерации на международной арене не вредила общефедеральным интересам и интересам других субъектов Федерации и чтобы наилучшим образом обеспечивалось выполнение международных договоров России (см. комментарий к статье 72). Централизованны по вполне понятным причинам вопросы войны и мира. Конкретно они отнесены к компетенции Совета Федерации Федерального Собрания (см. комментарий к статье 106).

Пункт «л» отражает тот факт, что внешнеэкономические отношения имеют и Федерация в целом, и ее субъекты. Естественно, что такие отношения, когда в них выступает Федерация в целом,— предмет ее ведения, а отношения, участниками которых являются субъекты Федерации,— предмет ведения каждого из них. С учетом последнего обстоятельства, как и в сфере внешнеэкономических отношений, на Федерацию возложена координация внешнеэкономических связей субъектов Федерации (см. комментарий к статье 72).

При толковании пункта «м» нужно иметь в виду следующее/В Российской Федерации существуют единые общефедеральные Вооруженные Силы (субъекты Федерации своих вооруженных сил не должны иметь). Это предполагает централизацию как законодательного регулирования отношений в области обороны, так и управления Вооруженными Силами. Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами является Президент Российской Федерации (см. комментарий к статье 87). Президент утверждает военную доктрину Российской Федерации; он же возглавляет Совет Безопасности, статус которого определяется федеральным законом, назначает (и освобождает) высшее командование Вооруженных Сил (см. комментарий к статье 83). Правительство Российской Федерации «осуществляет меры по обеспечению обороны страны» (см. комментарий к статье 114). Правительству подчинено Министерство обороны. Министр обороны является членом Совета Безопасности. В случае агрессии против России или непосредственной угрозы таковой Президент вводит военное положение с немедленным сообщением об этом палатам Федерального Собрания. Режим военного положения определяется федеральным конституционным зако-

ном (см. комментарий к статье 87). Согласно упомянутому выше постановлению Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 г., объекты оборонного производства, а именно все предприятия, производящие системы и элементы вооружения, взрывчатые вещества, расщепляющиеся и радиоактивные материалы, ракетные носители, космические и летательные аппараты, военное снаряжение, а также предприятия и учреждения, обеспечивающие обслуживание, запуск и сопровождение космических аппаратов, осуществляющие научно-исследовательские и конструкторские работы в этих областях, независимо от доли военных заказов, находятся исключительно в федеральной собственности и управляются непосредственно соответствующими федеральными органами исполнительной власти.

Под безопасностью, о которой говорится в пункте «м», видимо, следует понимать государственную безопасность, которая тесно связана с обороной; экологическая безопасность—сфера совместного ведения Федерации и ее субъектов (см. комментарий к статье 72).

Государственную безопасность России обеспечивают федеральные органы: Служба внешней разведки, Федеральная служба контрразведки и некоторые другие органы. Упомянутая Федеральная служба имеет на территориях субъектов Федерации свои управления. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом (см. комментарий к статье 29).

Определение порядка продажи и покупки боевого оружия и военной техники, другого военного имущества прямо связано с обороной и затрагивает одновременно сферу внешней политики и внешнеэкономических отношений. Поэтому определение упомянутого порядка—прерогатива Федерации (конкретно — Правительства Российской Федерации). Продажа и покупка такого рода предметов производится по решению федеральных органов и под их контролем.

В интересах охраны жизни и здоровья населения производство ядовитых и наркотических средств централизовано в масштабе Федерации и находится под ее контролем. Един в масштабе России и порядок их использования.

Территория России (см. комментарий к статье 67). отделена от территории сопредельных государств и от

открытого моря государственной границей, которая обозначает пространственную сферу ее верховенства. Согласно международному праву, суверенное государство имеет право принимать любые не запрещенные меры по обеспечению безопасности своих границ. Поскольку в пункте «н» речь идет о государственной границе Российской Федерации как государства, определение режима (статуса) этой границы и защита ее, естественно, являются делом Федерации. Непосредственная ее охрана осуществляется пограничными войсками, имеющими федеральное подчинение. В случае необходимости к решению этой задачи подключается армия.

Пункт «о» в части судоустройства и прокуратуры закрепляет то, что сложилось и было подтверждено Федеративным договором. Централизация вопросов судоустройства выражается прежде всего в том, что судебная система России устанавливается Конституцией и федеральным конституционным законом (см. комментарий к статье 118), что все суды финансируются только из федерального бюджета (см. комментарий к статье 124). Прокуратура Российской Федерации составляет, согласно Конституции, единую централизованную систему, звенья которой соподчинены только по вертикали (см. комментарий к статье 129). В то же время федеральный законодатель допускает участие субъектов Федерации в решении кадровых вопросов в органах прокуратуры, действующих на территориях субъектов Федерации: прокуроры субъектов Федерации назначаются, по Конституции, Генеральным прокурором Российской Федерации по согласованию с соответствующими субъектами Федерации (см. комментарий к статье 129). До принятия Конституции 1993 года согласованию подлежало назначение только прокуроров республик в составе Российской Федерации. Новый порядок вытекает из провозглашения областей, краев, городов федерального значения и автономий равноправными субъектами Федерации.

Уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство, как и ранее, едино для всей территории Российской Федерации. Объявление амнистии, как и прежде, входит в компетенцию Федерации. Сейчас это — прерогатива Государственной Думы (см. комментарий к статье 103). Помилование

относится к компетенции Президента Российской Федерации (см. комментарий к статье 89).

Гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство тоже едино для всей Федерации, что необходимо для правового обслуживания единого рынка. В то же время федеральное законодательство может поручать и нередко поручает регулирование некоторых имущественных отношений субъектам Федерации.

Последняя часть пункта «о» касается правового регулирования интеллектуальной собственности. Расшифровка этого понятия, нового для нашего права, дается текущим законодательством. Как предусмотрено федеральным Законом от 24 декабря 1990 г. «О собственности в РСФСР», отношения по созданию и использованию произведений науки, литературы и искусства, открытий, изобретений, рационализаторских предложений, промышленных образцов, программных средств для электронно-вычислительной техники и других объектов интеллектуальной собственности регулируются авторским правом и иными актами гражданского законодательства, а также межправительственными соглашениями.

При толковании пункта «п» необходимо иметь в виду, что коллизионное право долгое время трактовалось как институт международного частного права, более того, нередко отождествлялось с ним. Под коллизионным правом принято понимать совокупность норм, на основе которых должны разрешаться коллизии между нормами правовых систем различных государств. Вполне естественно, что когда речь идет о разрешении коллизий между российским законодательством и правовыми нормами зарубежных государств, то нормы коллизионного права должны содержаться в договорах, одной из сторон которых является Российская Федерация, и в актах внутреннего федерального законодательства. По букве и смыслу данного пункта комментируемой статьи федеральные коллизионные нормы должны применяться и для разрешения коллизий между законами различных субъектов Российской Федерации, что весьма актуально в связи с расширением круга общественных отношений, регулирование которых входит теперь в компетенцию субъектов Федерации, и закреплением в Конституции Российской Федерации права всех ее субъектов (в том

числе областей, краев, городов федерального значения и всех автономий) принимать свои законы. Правовые нормы о порядке разрешения возможных коллизий между федеральным законодательством и законодательством субъектов Федерации содержатся в самой Конституции Российской Федерации, в частности в статье 76, согласно которой законы субъектов Федерации, принимаемые ими по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов, должны находиться в соответствии с федеральными законами (см. комментарий к части второй статьи 76). В случае же противоречия между ними действует федеральный закон (см. комментарий к части пятой статьи 76).

По вполне понятным причинам едиными в масштабе Российской Федерации должны быть, как это имеет место в зарубежных государствах, метеослужба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени, официальный статистический учет и бухгалтерский учет, геодезия и картография, наименования географических объектов (пункт «р»). Разнобой в этих сферах недопустим. Многие из таких вопросов к тому же регулируются международным правом, а стандарты и эталоны все чаще получают межгосударственное действие.

В соответствии с пунктом «с» Российская Федерация, как и другие государства мира, учреждает государственные награды (ордена, медали и т. п.) и награждает ими, устанавливает почетные звания и присваивает их. Республики в составе Российской Федерации должны учреждать свои государственные награды и почетные звания, награждают ими и присваивают их. Ордена, медали и почетные звания Российской Федерации учреждаются ее законами, а награждает ими и другими государственными наградами, а также присваивает почетные звания Президент Российской Федерации (см. комментарий к статье 89).

При толковании пункта «т» комментируемой статьи нужно иметь в виду, что государственная служба в Российской Федерации делится на федеральную службу—службу в федеральных органах законодательной, исполнительной и судебной власти — и службу в органах власти субъектов Российской Федерации. Наряду с этим существует муниципальная (негосударственная, но во многом схожая с ней) служба. К ведению Федерации относится именно федеральная

государственная служба. Государственную службу второго уровня должны регулировать сами субъекты Федерации. Однако с учетом того, что в совместное ведение Федерации и ее субъектов включено «установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления» (см. комментарий к пункту «н» статьи 72), можно сделать вывод о праве Федерации устанавливать общие принципы государственной службы в целом, а также общие принципы муниципальной службы. В связи с этим следует упомянуть о наличии в самой Конституции положения: «Граждане Российской Федерации имеют равный доступ к государственной службе» (статья 32). Это положение распространяется и на государственную службу в органах субъектов Федерации.

Таким образом, статья 71 определяет, по сути дела, исключительную компетенцию Федерации. Но это не означает, что субъекты ее не участвуют в осуществлении данной части федеральной компетенции. Они участвуют посредством права законодательной инициативы, через своих представителей в федеральных органах и, наконец, на основе делегирования им права осуществления части федеральных полномочий путем договоров федеральных органов государственной власти и органов государственной власти тех или иных субъектов Федерации.

Исключительные полномочия Федерации предусмотрены не только в статье 71, но и рядом других статей Конституции. Например, согласно статье 25, только федеральным законом могут определяться случаи проникновения в жилище против воли проживающих в нем лиц. В соответствии со статьей 36 условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона. Только федеральным законом, как сказано в статье 47, предусматриваются случаи, когда обвиняемый в совершении преступления имеет право на рассмотрение его дела судом с участием присяжных. Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены, как закреплено в статье 55, федеральным законом, причем лишь в целях, предусмотренных данной статьей. Полномочия судей могут быть прекращены или приостановлены только по основаниям и в порядке, установленных федеральным законом (статья 121).

Статья 72

1. В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся:

- а) обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции Российской Федерации и федеральным законам;
- б) защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон;
- в) вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;
- г) разграничение государственной собственности;
- д) природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры;
- е) общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;
- ж) координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение;
- з) осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий;
- и) установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации;
- к) административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды;
- л) кадры судебных и правоохранительных органов; адвокатура, нотариат;
- м) защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей;
- н) установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления;

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

2. Положения настоящей статьи в равной мере распространяются на республики, края, области, города федерального значения, автономную область, автономные округа.

1. В комментируемой статье закреплено то, что находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Но, как известно, указание на предметы совместного ведения не может определить, что в этих сферах правомочна делать Федерация, а что ее субъекты. Для разграничения компетенции нужно еще, и это вытекает из содержания статьи 73, указать полномочия Федерации, с одной стороны, и полномочия ее субъектов—с другой, в каждой сфере совместного ведения. Иногда эти полномочия закреплены прямо в Конституции, в том числе и в статье 72, но в большинстве случаев разграничение полномочий в сферах совместного ведения содержится в текущем федеральном законодательстве и договорах Федерации с ее субъектами.

Из пункта «а» комментируемой статьи следует, что о соответствии конституций, уставов и законов субъектов Федерации положениям федеральной Конституции и федеральных законов должны заботиться как Федерация, так и ее субъекты. При этом необходимо иметь в виду, что Президент Российской Федерации «является гарантом Конституции Российской Федерации» (см. комментарий к статье 80) и использует в связи с этим согласительные процедуры для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации, а также право приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Федерации в случае противоречия их федеральным Конституции и законам (см. комментарий к статье 85).

Конституционный Суд Российской Федерации решает, в частности, дела о соответствии положениям Конституции Российской Федерации конституций, уставов, законов и иных нормативных актов субъектов Федерации; если эти акты будут признаны неконституционными, они утрачивают силу (см. комментарий к статье

125). Таким образом, упомянутые федеральные органы обладают властными полномочиями для обеспечения предусмотренного Конституцией Российской Федерации верховенства федерального законодательства над законодательством субъектов Федерации.

При толковании пункта «б» следует отметить прежде всего совпадение первой его части с пунктом «в» предыдущей статьи. Это означает, что защита прав и свобод человека и гражданина — предмет заботы и Федерации, и ее субъектов, но прежде всего Федерации. Во-первых, она выполняет эту роль посредством правотворческой деятельности (установлением в федеральных законах и других нормативных правовых актах гарантий прав и свобод). Во-вторых, Президент Российской Федерации является, согласно статье 80 Конституции, гарантом прав и свобод человека и гражданина, а федеральное Правительство, как сказано в статье 114, «осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан». В-третьих, защита прав и свобод возложена на федеральные суды и централизованную в масштабах Федерации прокуратуру, а также на многие федеральные правоохранительные органы исполнительной власти.

К защите прав и свобод человека и гражданина примыкает защита прав национальных меньшинств. Это тоже предмет заботы и Федерации, и ее субъектов. Федерация призвана, таким образом, защищать права национальных меньшинств и от возможных нарушений их органами субъектов Федерации. Особая защита прав национальных меньшинств необходима уже потому, что они находятся в окружении отличающегося от них большинства людей, которые могут и не понимать их специфических интересов, их образа жизни и пытаться умышленно или по незнанию нивелировать эту специфику, подгонять всех «под одну гребенку». Кроме того, нужно учесть, что национальные меньшинства имеют наряду с основными правами специфические права, отражающие особенности жизни этих людей, обусловленные географическими, культурными, религиозными и иными факторами. К числу национальных меньшинств относятся и малочисленные этнические общности. Вот почему с пунктом «б» статьи 72 согласуется пункт «м» той же статьи о защите исконной среды обитания и традиционного образа жизни этих общностей.

Рассматриваемые пункты связаны также с между-народно-правовыми обязательствами России, вытека-ющими из Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению (1980 г.), Конвенции МОТ № 169 о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни (1989 г.) и других документов. В первом из упомянутых актов записано, что государства-участники будут уважать право лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, на эффективное участие в государственных делах, вклю-чая участие в делах, относящихся к защите и поощре-нию самобытности таких меньшинств. Среди специфи-ческих прав национальных меньшинств упомянуто право устанавливать и поддерживать контакты с дру-гими меньшинствами, с которыми они имеют общее этническое или национальное происхождение, общее культурное наследие и религиозные верования, причем как в данном государстве, так и в других странах, а также в международных неправительственных ор-ганизациях.

Пока в Российской Федерации нет закона, специ-ально посвященного правам национальных мень-шинств и их защите. Правовые нормы об этом содер-жатся в ряде законов: в Законе РСФСР от 25 октября 1991 г. «О языках народов РСФСР», Законе Российской Федерации от 10 июля 1992 г. «Об образовании», в Ос-новах законодательства Российской Федерации о куль-туре и др.

Необходимо различать термины «законность», «правопорядок», «общественный порядок» и «обще-ственная безопасность».

Под законностью понимается режим строгого и не-уклонного соблюдения Конституции, законов и осно-ванных на них нормативных правовых актов. Обязан-ность соблюдать Конституцию и законы является обя-занностью всех государственных органов, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций и граждан (см. комментарий к статье 15). Законность предполагает верховенство Конститу-ции Российской Федерации и федеральных законов на всей ее территории (см. комментарий к статье 4). Федеральная Конституция имеет высшую юридичес-кую силу и прямое действие на всей территории России (см. комментарий к статье 15). Законными должны быть и сами законы. Законы и иные правовые акты.

принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить ее Конституции (см. комментарий к статье 15). По предметам совместного ведения законы издаются и Федерация, и ее субъекты. При этом законы субъектов Федерации должны приниматься в соответствии с федеральными законами (см. комментарий к части второй статьи 76). Федеральная Конституция определяет порядок разрешения противоречий между законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Федерации, с одной стороны, и федеральными законами и иными актами, изданными органами государственной власти Российской Федерации — с другой (см. комментарий к частям четвертой, пятой и шестой статьи 76). Президент Российской Федерации вправе приостанавливать действие незаконных актов органов исполнительной власти субъектов Федерации до решения этого вопроса соответствующим судом (см. комментарий к статье 85). Конституционный Суд Российской Федерации проверяет конституционность законов субъектов Федерации, а также федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, палат Федерального Собрания и Правительства Российской Федерации и вправе признавать их неконституционными, в результате чего они утрачивают силу (см. комментарий к статье 125). Охрана законности осуществляется также другими органами судебной власти. Суд, установив при рассмотрении конкретного дела несоответствие акта государственного или иного органа закону, принимает решение в соответствии с законом (см. комментарий к статье 120). При обнаружении расхождений между федеральным законом и законом субъекта Федерации суд применяет федеральный закон, поскольку, согласно Конституции, судьи независимы и подчиняются только Конституции Российской Федерации и федеральному закону (см. комментарий к статье 120). Сердцевиной законности является признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина (см. комментарий к статье 2).

Под правопорядком имеется в виду порядок общественных отношений, соответствующий требованиям законности. Упомянутые выше правовые нормы об обеспечении законности являются в то же время средствами охраны правопорядка. В случае угрозы правопорядку Президент Российской Федерации вправе

ве ввести чрезвычайное положение (см. комментарий к статье 88).

Охрану законности и правопорядка осуществляют также субъекты Федерации на своей территории.

Под общественным порядком понимается не весь порядок общественных отношений, а обстановка спокойствия, тишины и благопристойности в общественных местах. Федерация устанавливает лишь небольшое число правил, направленных на обеспечение общественного порядка (например, запрещает хулиганство и дает его определение, запрещает распитие спиртных напитков в общественных местах, кроме предприятий торговли и общественного питания, где торговля такими напитками в розлив разрешена, запрещает появление в общественных местах в пьяном виде, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность). Субъекты Федерации вправе издавать нормативные акты по любым вопросам общественного порядка, если они не урегулированы федеральным законодательством (статья 6 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях).

Непосредственно охрана общественного порядка возложена на милицию, точнее, на милицию общественной безопасности (наряду с ней существует криминальная милиция). Руководство милицией в субъектах РОССИЙСКОЙ Федерации осуществляют министры внутренних дел (в республиках), начальники управлений внутренних дел (в остальных субъектах Федерации), назначаемые и освобождаемые от должности органами государственной власти субъектов Федерации по согласованию с Министром внутренних дел Российской Федерации (см. Закон РСФСР от 18 апреля 1991 г. «О милиции» с учетом принципа равноправия субъектов Федерации, установленного Конституцией Российской Федерации).

Обеспечение общественной безопасности—это деятельность, направленная на предотвращение и устранение явлений и ситуаций, создающих угрозу жизни и здоровью людей, имуществу и окружающей среде. В комплекс мер по обеспечению общественной безопасности входят утверждение технических норм и правил, регулирующих обращение людей с различными техническими средствами, предметами и веществами (оружие, взрывчатые и легковоспламеняющиеся вещества, наркотики, яды, радиоактивные вещества и др.),

являющимися источниками повышенной опасности, надзор за соблюдением этих норм и правил, выдача разрешений на их приобретение, хранение, транспортировку и использование, дача предписаний об устранении выявленных в этой области нарушений. Обеспечение общественной безопасности тесно связано с охраной общественного порядка. Многие функции и в этой области возложены федеральным законодательством на милицию. Согласно Закону «О милиции», в ее задачи входит, в частности, «обеспечение общественной безопасности». Речь идет о выдаче разрешений на приобретение, хранение, ношение и перевозку огнестрельного оружия и боеприпасов к нему, взрывчатых материалов, на открытие и функционирование объектов, где они обращаются, о контроле за соблюдением правил, нормативов и стандартов, необходимых для безопасности дорожного движения, о производстве оцепления местности при ликвидации последствий стихийных бедствий, аварий, катастроф, при проведении карантинных мероприятий, о производстве досмотра имущества, а при необходимости и личного досмотра пассажиров гражданских воздушных судов (для предотвращения незаконной провозки оружия, взрывчатых веществ и т. д.), о временном ограничении или запрещении движения транспорта и пешеходов на дорогах и улицах, а также о праве обязывать граждан покинуть определенные участки местности и объекты, если нахождение там людей опасно для их жизни, здоровья и имущества.

Нормативное регулирование отношений по обеспечению общественной безопасности осуществляется преимущественно федеральными органами законодательной и исполнительной власти (законы, правительственные постановления, инструкции МВД), а конкретные мероприятия в данной области ложатся на органы исполнительной власти субъектов Федерации и местного самоуправления, главным образом на органы милиции.

Слова «режим пограничных зон» означают следующее. Закон Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. «О государственной границе Российской Федерации» содержит исходную правовую норму о том, что полномочия федеральных органов и органов субъектов Федерации в сфере охраны государственной границы определяются федеральным законодательством

а в случаях, им предусмотренных, и законодательством субъектов Федерации (статья 3). Согласно этому Закону, пункты пропуска через государственную границу устанавливаются Правительством Российской Федерации по представлениям, в частности, субъектов Федерации, предварительно согласованным с Пограничными войсками. Пограничная полоса определяется на местности и обозначается предупреждающими знаками на основе решений органов исполнительной власти субъектов Федерации, принимаемых по представлениям Пограничных войск. В таком же порядке устанавливаются конкретное содержание, пространственные и временные пределы предусмотренных данным Законом правил пограничного режима, а также круг лиц, в отношении которых те или иные правила действуют. Промысловая, изыскательская и исследовательская деятельность в территориальных и внутренних водах и в российской части вод пограничных рек, озер и иных водоемов регулируется законодательством Российской Федерации и законодательством ее субъектов, а осуществляется каждый раз с уведомления или с разрешения Пограничных войск. Карантинная полоса и ветеринарный режим в ее пределах определяются Министерством сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации или по его поручениям органами исполнительной власти субъектов Федерации, осуществляющими ветеринарный надзор.

При толковании пунктов «в», «д» и «к» следует учитывать, что в Российской Федерации действуют такие федеральные акты: Земельный и Водный кодексы, Основы лесного законодательства Российской Федерации, Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. «О недрах». В этих актах содержатся правовые нормы о пользовании соответствующими природными ресурсами и об охране окружающей среды в процессе природопользования. Наряду с этим действуют природоохранные законы — об охране и использовании животного мира и об охране атмосферного воздуха, принятые в 1982 году. 19 декабря 1991 г. был принят комплексный Закон «Об охране окружающей природной среды». Этим Законом предусмотрены экономические и административные методы охраны окружающей среды, экологическая экспертиза, экологические права граждан, экологическая подготовка кадров, юридическая ответственность за нарушение правил

охраны окружающей среды. Однако названные законы не всегда обеспечивают детальное размежевание пол-номочий в области использования и охраны природ-ных ресурсов между Федерацией и ее субъектами. Не-которые субъекты Федерации, не дожидаясь такого размежевания, начали принимать свои, широкие по содержанию, законы и другие нормативные акты по упомянутым сферам, в том числе и противоречащие федеральным законам. Республика Саха (Якутия) вообще все регулирование эксплуатации природных ресу-рсов и охраны окружающей среды на своей террито-рии взяла на себя. Видимо, требуется детальное раз-граничение компетенции между Федерацией и ее субъектами в данной сфере совместного ведения как путем принятия федеральных законов и внесения до-полнений в существующие, так и путем заключения договоров Федерации с ее субъектами. О полномочиях Федерации по вопросам владения, пользо-вания и рас-поряжения землей и другими природными ресурсами см. комментарий к статье 9.

Для уяснения пункта «г» статьи 72 см. комментарий к пункту «д» статьи 71.

В области образования компетенция между Феде-рацией и ее субъектами распределяется следующим образом (пункт «е» статьи 72). Федерация определяет его виды (высшее, среднее профессиональное, основное общее и т. д.), сочетание бесплатности и платности обучения, устанавливает федеральные образователь-ные стандарты, утверждает профессиональные требо-вания, предъявляемые к работникам учебных заведе-ний и органов управления образованием, устанавлива-ет правила приема в учебные заведения, утверждает единые учебники по ряду предметов, организует науч-ные исследования в вузах, присваивает ученые звания доцента и профессора.

Непосредственно в ведении Федерации находятся вузы, готовящие кадры для всей Федерации (в том числе военные академии, институты железнодорожно-го, воздушного, морского, речного транспорта). Ос-новной объем работы по организации образования падает на субъекты Федерации.

Федерация проводит единую государственную по-литику в области научно-технического прогресса, ис-пользования на практике достижений науки и техники, управляет государственными научными учреждениями

общефедерального значения (Академия наук недавно вышла из их числа).

В области культуры Федерация ограничивается законодательным и иным правовым закреплением основных принципов организации этой отрасли, непосредственным управлением небольшим числом учреждений и вузов культуры, имеющих общефедеральное значение, организацией гастролей театров и цирков, осуществлением международных культурных связей. Федерация определяет круг объектов, признаваемых памятниками истории и культуры федерального значения и потому подлежащих особой охране.

В области физкультуры и спорта Федерация призвана определять научно обоснованную систему физической подготовки населения, устанавливать правила проведения соревнований по типовым видам спорта, вести единую всероссийскую спортивную квалификацию, регистрировать рекорды и другие спортивные достижения, присваивать спортивные звания (мастер спорта, заслуженный мастер спорта, заслуженный тренер и т. д.), дезорганизовывать всероссийские спортивные мероприятия, осуществлять международные спортивные связи. Почти всем остальным в данной сфере ведают субъекты Федерации и спортивные общества.

В пункте «ж» речь идет лишь о координации вопросов здравоохранения. Между тем деятельность Федерации, и ее субъектов в области здравоохранения этим далеко не ограничивается. Данный пункт следует толковать прежде всего в увязке со статьей 41 Конституции, согласно которой Федерация утверждает и финансирует программы охраны и укрепления здоровья населения. На практике такие программы составляются и исполняются при самом активном участии органов государственной власти субъектов Федерации. Статья 41 определяет также виды систем здравоохранения — государственную, муниципальную и частную. Государственные медицинские учреждения в большинстве своем принадлежат субъектам Федерации; лишь некоторые наиболее крупные медицинские учреждения находятся непосредственно в федеральном ведении. Наряду с системой здравоохранения общего пользования существуют централизованные ведомственные медицинские службы (они есть, например, у Министерства обороны, МВД, Министерства транспорта и т. д.). Федерация выполняет в сфере здравоохранения

нормотворческие функции. Федеральное Министерство здравоохранения ведет единую в масштабе России фармакопею (перечень лекарств и лекарственных средств, допущенных к употреблению), издает приказы и инструкции профессионально-медицинского характера, общеобязательные санитарные правила. В масштабе Федерации действует единая централизованная санитарно-эпидемиологическая служба. Координация в сфере здравоохранения осуществляется и на федеральном уровне, и на уровне каждого из субъектов Федерации.

Защита семьи, материнства, отцовства, детства (пункт «ж» статьи 72)—дело, требующее внимания и федеральных органов власти, и органов власти ее субъектов, и органов местного самоуправления. Федерация в данной сфере законодательствует (пример тому Кодекс о браке и семье РСФСР), утверждает программы по вопросам материнства и детства и финансирует их. За последние годы издано несколько указов Президента Российской Федерации о помощи многодетным семьям, о выплате пособий на содержание детей. Субъекты Федерации осуществляют свое, дополнительное нормативное регулирование в этой сфере, участвуют в реализации федеральных программ, проводят конкретные мероприятия в своих регионах по оказанию помощи многодетным семьям. Некоторые республики выразили намерение принять свои кодексы о браке и семье, учитывающие национально-бытовые и другие особенности регионов.

Формулировка «социальная защита, включая социальное обеспечение» охватывает широкий круг мер. На уровне Российской Федерации установлен минимальный размер месячной оплаты труда, приняты пенсионный закон и ряд других законодательных актов (законов, указов Президента Российской Федерации) о различных материальных льготах (по пенсионному обеспечению, налогообложению, медицинскому и санаторно-курортному обслуживанию, лекарственному обеспечению и т. д.) различным гражданам, нуждающимся в особой социальной защите (участникам Великой Отечественной войны, жителям блокадного Ленинграда, лицам, награжденным некоторыми орденами и медалями, и т. д.). Федерация установила минимальные стипендии студентам. В связи с появлением и возможным ростом объема безработицы 19 ап

реля 1991 г. был принят Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации». Им предусмотрены пособия по безработице, дополнительные гарантии занятости для отдельных категорий граждан, учрежден государственный фонд занятости населения, куда субъекты Федерации делают отчисления, создана разветвленная служба занятости населения. Одна из статей Закона посвящена разграничению полномочий Федерации и ее субъектов в осуществлении государственной политики занятости. Субъекты Федерации устанавливают за счет своих средств (при наличии к тому возможностей) дополнительные региональные меры социальной защиты (надбавки к пенсиям, повышенные пособия, бесплатный проезд на местном коммунальном транспорте и т. д.). В ведении субъектов Федерации находится основная масса государственных учреждений социального обеспечения (детские дома, дома инвалидов, дома ветеранов и т. п.).

Наличие пункта «з» предопределено тем, что возможны такие катастрофы и стихийные бедствия, борьба с которыми и ликвидация последствий которых не под силу субъекту Федерации в отдельности. В связи с чернобыльской катастрофой, например, 15 мая 1991 г. был принят Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (18 июня 1992 г. принята новая редакция этого Закона). Закон РСФСР от 17 мая 1991 г. «О чрезвычайном положении» предусматривает введение такого положения Указом Президента Российской Федерации в случае стихийных бедствий, эпидемий, эпизоотии и крупных аварий, ставящих под угрозу жизнь и здоровье населения и требующих проведения аварийно-спасательных работ.

Хотя пункт «и» сформулирован как один из предметов совместного ведения Федерации и ее субъектов, он, по сути дела, очерчивает полномочия Федерации в данной области. Установление общих принципов налогообложения и сборов означает определение прежде всего системы налогов и сборов, в том числе их видов, а также максимальных ставок и размеров, определение того, кто (Федерация, ее субъекты или органы местного самоуправления) вправе устанавливать те или иные налоги и сборы, предусматривать виды и размеры льгот по их уплате и т. д. Этот пункт следует

толковать в увязке с пунктом «з» статьи 71, согласно которому Федерация устанавливает федеральные налоги и сборы. Следовательно, остальные налоги и сборы в рамках предусмотренных в пункте «и» статьи 72 общих принципов вправе устанавливать субъекты Федерации.

Сравнение пункта «к» с рядом других конституционных положений позволяет сделать вывод, что под административным и административно-процессуальным законодательством в данном случае имеется в виду законодательство об административных правонарушениях, порядке производства по делам о них и исполнении постановлений по таким делам (о правовых нормах, касающихся системы и статуса органов исполнительной власти, государственной службы, речь идет в других пунктах статей 71 и 72).

Действующим Кодексом РСФСР об административных правонарушениях, в частности, определены полномочия республик, краевых, областных, Московского и Санкт-Петербургского городских органов государственной власти в данной сфере: для охраны общественного порядка упомянутые органы вправе издавать нормативные акты, предусматривающие административную ответственность за их нарушение, если эти вопросы не урегулированы Кодексом; упомянутые органы могут издавать такие акты и по вопросам борьбы со стихийными бедствиями и эпидемиями, а кроме того, устанавливать правила, ответственность за нарушение которых наступает по нескольким статьям Кодекса (правила охоты, ветеринарно-санитарные правила, правила благоустройства, правила торговли на рынках и т. д.). В связи с принятием новой Конституции Российской Федерации решается» вопрос об обновлении Кодекса или о принятии вместо него Основ законодательства об административных правонарушениях с тем, в частности, чтобы расширить круг вопросов, по которым субъекты Федерации могут издавать свои акты об административной ответственности.

Пункт «л» следует толковать с учетом прежде всего того, что в нем отделены судебные органы и правоохранительные органы. Предъявляемые к судьям требования с учетом их важности определены непосредственно Конституцией Российской Федерации (см. комментарий к статье 119). Кроме того, Конституция

допускает установление федеральным законом дополнительных требований к судьям (см. комментарий к той же статье). Конституция Российской Федерации устанавливает порядок формирования персонального состава Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации и других федеральных судов (см. комментарий к статье 128). Специфические требования, предъявляемые к судьям Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации и других федеральных судов (см. комментарий к статье 128), содержатся в федеральных законах о каждом из этих органов.

Требования к работникам правоохранительных органов определяются законами или положениями об этих органах, утверждаемыми Правительством Российской Федерации. Так, требования к работникам милиции очерчены Законом РСФСР, от 18 апреля 1991 г. «О милиции», а к сотрудникам налоговой полиции — Законом Российской Федерации от 24 июня 1993 г. «О федеральных органах налоговой полиции» (систему этих органов возглавляет Департамент налоговой полиции, имеющий права федерального госкомитета); в субъектах Федерации действуют его территориальные департаменты либо управления, подчиненные упомянутому федеральному департаменту. Если федеральное законодательство не определяет требований, предъявляемых к работникам тех или иных правоохранительных органов исполнительной власти субъектов Федерации, и не содержит норм о том, что установление таких требований входит в компетенцию Федерации, то это входит в компетенцию органов государственной власти субъектов Федерации.

Между Федерацией и ее субъектами разделяются полномочия и по решению конкретных кадровых вопросов, хотя, как уже отмечалось, в целом круг этих вопросов находится в совместном ведении Федерации и ее субъектов применительно к судебным и правоохранительным органам. В ряде республик Российской Федерации имеются конституционные суды, формируемые и действующие на основе республиканских законов об этих органах. Согласно Закону Российской Федерации от 4 июля 1991 г. «Об арбитражном суде», высшие арбитражные суды

республик в составе Российской Федерации, арбитражные суды автономных области и округов избирались представительными органами государственной власти; областные, краевые, городские (Москвы и Санкт-Петербурга) арбитражные суды, как это было предусмотрено Законом от 4 июля 1991 г., избирались Верховным Советом Российской Федерации. В ходе судебной реформы, проект которой в настоящее время разрабатывается, необходимо, в частности, учесть принцип равноправия всех субъектов Федерации, что должно отразиться на порядке назначения или избрания судей.

В Российской Федерации продолжает действовать Положение об адвокатуре, утвержденное Законом РСФСР от 20 ноября 1980 г. Адвокаты вступают в коллегии, являющиеся их добровольными профессиональными объединениями. Предложение о создании коллегии направляется в Министерство юстиции Российской Федерации, которое при согласии с ним представляет его органам исполнительной власти соответствующего субъекта Федерации для утверждения и регистрации коллегии. Каждая коллегия имеет свои органы — общее собрание (конференцию), президиум и ревизионную комиссию. Их полномочия очерчены упомянутым Положением. Оно же определяет порядок приема в коллегиями, организацию работы юридических консультаций, регулирует труд адвокатов и его оплату. Материально-техническим обеспечением коллегий адвокатов занимаются органы исполнительной власти субъектов Федерации. Федеральное Министерство юстиции и органы юстиции субъектов Федерации вправе издавать инструкции по вопросам деятельности адвокатуры, осуществляют контроль за соблюдением законодательства коллегиями адвокатов и могут приостанавливать их решения. Рассматриваются вопросы о расширении самостоятельности коллегий адвокатов и допущении индивидуальной адвокатской деятельности.

Основы законодательства Российской Федерации о нотариате 1993 года определяют круг лиц, правомочных совершать нотариальные действия, статус нотариальных контор и нотариусов, в том числе занимающихся частной практикой, порядок создания и ликвидации таких контор и должностей, взаимоотношения нотариата с органами юстиции, правила нотариального делопроизводства. В ряде ста-

тей Основ содержатся отсылочные нормы о том, какие вопросы организации и деятельности нотариата относятся к компетенции областных, краевых, городских, окружных органов юстиции и других органов исполнительной власти субъектов Федерации. Так, Основы предусматривают, что государственные нотариальные конторы открываются и упраздняются Министерством юстиции Российской Федерации или по его поручению органами юстиции субъектов Федерации. Последние осуществляют, как закреплено в Основах, контроль за исполнением нотариусами правил нотариального делопроизводства. Основы определяют сроки проведения проверок организации работы нотариусов органами юстиции и одновременно допускают установление иных сроков законодательством республик в составе Российской Федерации; теперь таким правом (в силу конституционного принципа равноправия субъектов Федерации) обладают и другие субъекты Федерации.

Для уяснения пункта «м» статьи 72 см. комментарии к пункту «б» настоящей статьи и пункту «в» статьи 71. Из пункта «м» вытекает, что защита среды обитания и образа жизни малочисленных этнических общностей — предмет заботы не только федеральных органов, но и органов тех субъектов Федерации, на территории которых проживают эти общности.

Согласно статье 77 (см. комментарий к данной статье), система органов государственной власти субъекта Федерации устанавливается им самостоятельно, но в соответствии с основами конституционного строя Федерации и общими принципами организации органов власти, установленными федеральным законом. С учетом этого к совместному ведению Федерации и ее субъектов отнесено установление общих принципов организации системы органов государственной власти. Основные принципы местного самоуправления определены прежде всего в самой Конституции (см. комментарий к статьям 130—133). Не исключается принятие актов текущего федерального законодательства, конкретизирующих конституционные положения о местном самоуправлении. Не исключается также издание правовых норм об этих принципах в уставах краев и областей и в законодательстве республик в составе Российской Федерации в целях учета региональных особенностей и прошлых традиций организации самоуправления и управления на местах

При истолковании пункта «о» см. комментарии к пунктам «к» и «л» предыдущей статьи. В целом из пункта «о» следует, что о выполнении международных договоров Российской Федерации должны заботиться не только ее органы, но и органы субъектов Федерации.

2. Часть вторая статьи 72 подтверждает то, что уже закреплено в статье 5 — принцип равноправия субъектов Федерации, и делает это применительно к сфере совместного ведения Федерации и ее субъектов, дабы в текущем законодательстве—а его большая роль в детализации положений статьи 72 неизбежна—не произошло возврата к недавним порядкам, когда субъекты Федерации разных видов имели неодинаковые полномочия.

Статья 73

Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти.

Комментируемая статья возникла на базе сходных с ней по содержанию статей Федеративного договора от 31 марта 1992 г. В первую его часть—Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации вошло, например, положение: «Статья III. 1. Республики (государства) в составе Российской Федерации обладают всей полнотой государственной (законодательной, исполнительной, судебной) власти на своей территории, кроме тех полномочий, которые переданы (отнесены) в ведение федеральных органов государственной власти Российской Федерации в соответствии с настоящим Договором». Во вторую часть Федеративного договора—Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-

Петербурга Российской Федерации была включена норма: «Статья III. 1. Все полномочия государственной власти, не отнесенные согласно статьям I и II настоящего Договора к ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации и к совместному ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, осуществляются органами государственной власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга самостоятельно в соответствии с Конституцией Российской Федерации».

Комментируемая статья Конституции может толковаться и применяться только в увязке со статьями 71 и 72 о пределах ведения Федерации и о совместном ведении Федерации и ее субъектов, а также с рядом других статей. Например, согласно статье 77, субъекты Федерации самостоятельно устанавливают системы своих органов государственной власти в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом. В соответствии со статьей 68 республики в составе Российской Федерации вправе устанавливать свои государственные языки.

Статья 73 провозглашает презумпцию компетентности субъектов Федерации: они обладают «всею полнотою государственной власти» и соответственно всеми государственно-властными полномочиями, за исключением тех, которые закреплены за Федерацией. Наличие этой презумпции избавляет федеральную законодательную власть от необходимости «дозировать» компетенцию субъектов Федерации путем установления перечней их полномочий, а самих субъектов — от ожидания, когда им «дадут» то или иное полномочие. Между тем именно таким путем «сверху вниз» в течение ряда десятилетий в прошлом (до подписания Федеративного договора) они определялись, причем чаще всего правительственными постановлениями. Новый метод разграничения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами способствует развертыванию инициативы последних, укреплению их самостоятельности.

При толковании статьи 73 необходимо помнить, что разграничение компетенции между органами

государственной власти Федерации и органами государственной власти ее субъектов осуществляется не только Конституцией и федеральными законами, основанными на ней, но и договорами (см. комментарий к части третьей статьи 11).

Статья 74

1. На территории Российской Федерации не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств.

2. 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.

I. Часть первая статьи 74 является по своей сути раскрытием положений о гарантиях «единства экономического пространства» и «свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств» Российской Федерации, закрепленных в части первой статьи 8 Конституции Российской Федерации, применительно к деятельности властных структур (федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления). Таким образом, в обеспечение норм основ конституционного строя Российской Федерации установлены конкретные ограничения в деятельности структур власти (как государственных, так и местных), обладающих в силу своего статуса полномочиями, во-первых, «установления», т. е. принятия в тех или иных сферах и границах общеобязательных норм, во-вторых, установления «таможенных границ, пошлин и сборов», что закреплено, например, статьями 71 (пункты «ж» и «з»), 72 (пункт «и» части первой), 73 и 132 (часть первая) Конституции Российской Федерации

Такие ограничения деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления введены в конституционном

порядке на территории Российской Федерации. По смыслу статей 8 и 74 термин «территория» употребляется в них для обозначения таможенной территории Российской Федерации, т. е. пространства в рамках ее таможенных границ. Правомерность столь узкого, по сравнению со статьей 67 Конституции, толкования понятия «территория» вытекает из наличия общегосударственного таможенного регулирования (пункт «ж» статьи 71 Конституции), а также общепринятой международной практики экономической защиты внутреннего рынка. Упомянутое таможенное регулирование в настоящее время осуществляется в соответствии с Таможенным кодексом Российской Федерации, Законом Российской Федерации от 21 мая 1993 г. «О таможенном тарифе», отдельными статьями Уголовного кодекса (например, о контрабанде), рядом указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации.

Несовпадение государственных и таможенных границ, а следовательно, и реальные различия территории Российской Федерации и таможенной территории Российской Федерации важно учитывать при применении статьи 74 Конституции Российской Федерации, поскольку данная статья не затрагивает отношения, возникающие при ввозе товаров, услуг и финансовых средств на таможенную территорию Российской Федерации или вывозе их с этой территории. В статье 3 Таможенного кодекса Российской Федерации дано следующее определение таможенной территории Российской Федерации и ее таможенных границ:

«Таможенную территорию Российской Федерации составляют сухопутная территория Российской Федерации, территориальные и внутренние воды и воздушное пространство над ними.

Таможенная территория Российской Федерации включает в себя также находящиеся в морской исключительной экономической зоне Российской Федерации искусственные острова, установки и сооружения, над которыми Российская Федерация обладает исключительной юрисдикцией в отношении таможенного дела.

На территории Российской Федерации могут находиться свободные таможенные зоны и свободные склады. Территории свободных таможенных зон и свободных складов рассматриваются как находящиеся вне

таможенной территории Российской Федерации, за исключением случаев, определяемых настоящим Кодексом и иными законодательными актами Российской Федерации по таможенному делу.

Пределы таможенной территории Российской Федерации, а также периметры свободных таможенных зон и свободных складов являются таможенной границей Российской Федерации».

Поскольку определение специфики общегосударственного таможенного регулирования не является предметом комментария к статье 74 Конституции Российской Федерации, отметим только, что в соответствии с главой 3 Таможенного кодекса перемещение через таможенную границу Российской Федерации (ввоз и вывоз) товаров, услуг и финансовых средств производится в соответствии с их таможенными режимами и данные отношения не являются предметом регулирования статьи 74. Не регулируются данной статьей и вопросы таможенной границы Российской Федерации. Слова «таможенная граница» используются в комментируемой статье без определения ее принадлежности (Российской Федерации, Украине, Казахстану или другому государству). Термин «таможенная граница» употребляется как обобщающий термин формирования таких режимов перемещения товаров, услуг и финансовых средств, которые были бы идентичны режимам, устанавливаемым государством в отношениях с зарубежными странами.

Установление пошлин и сборов при перемещении товаров, услуг и финансовых средств между различными территориями Российской Федерации (за исключением, естественно, территорий свободных таможенных зон и свободных складов) можно рассматривать как введение отдельных элементов помещения их под таможенный режим. Подобные решения принимались органами государственной власти субъектов Российской Федерации наиболее активно в 1990—1992 годах для защиты местного товарного рынка от потребителей из соседних регионов. Статья 74 Конституции Российской Федерации установила невозможность принятия в будущем подобных решений в силу их неконституционности.

Таким образом, часть первая статьи 74 Конституции Российской Федерации устанавливает для федеральных органов государственной власти, органов го-

сударственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления запрет на установление между различными территориями России внутренних таможенных границ, пошлин, сборов и иных препятствий свободному передвижению товаров, услуг и финансовых средств. Отсутствие при этом исчерпывающего перечня «препятствий», с одной стороны, объясняется невозможностью составить такой перечень (ибо бюрократические уловки дали бы возможность что-нибудь «изобрести» за рамками перечня), а с другой—дает возможность оспорить по основаниям неконституционности любые решения и действия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, ограничивающие свободу передвижения на территории Российской Федерации товаров, услуг и финансовых средств.

2. Случаям конституционного введения ограничений перемещения товаров и услуг (но не финансовых средств) посвящена часть вторая комментируемой статьи.

Особое внимание при рассмотрении данной нормы следует обратить на то, что она не противоречит статье 8 Конституции, как это могло бы показаться на первый взгляд. Реализация на практике положений части второй статьи 74 всегда должна осуществляться в соответствии с частью второй статьи 16 Конституции, т. е. в случаях, когда это не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации. Специфика нормы части второй статьи 74 заключается в том, что в ней фактически определен приоритет различных норм главы 1 Конституции применительно к вопросу о свободном перемещении товаров и услуг на территории Российской Федерации.

Обратимся, однако, к комментируемой норме. Она устанавливает, что ограничения перемещения товаров и услуг могут вводиться, во-первых, в соответствии с федеральным законом (на практике может быть несколько федеральных законов), во-вторых, «если это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей». Перечень оснований для введения каких бы то ни было ограничений свободно-го перемещения товаров и услуг на территории Рос-

сийской Федерации является исчерпывающим. Реальное содержание этих оснований можно и должно рассматривать только (Е) с точки зрения соответствия их основам конституционного строя (статьям 2, 3, 4, 7, 9 и 15 Конституции Российской Федерации), т. е. основаниями для применения в законодательном порядке ограничительных мер могут служить не произвольная оценка неблагоприятной ситуации и существующей угрозы, а исключительно угроза жизни и здоровью людей, а также состоянию природной среды и культурных ценностей в том смысле, в каком эти понятия используются и гарантируются упомянутыми статьями Конституции. В то же время иные статьи главы 1 Конституции Российской Федерации не могут служить основанием для применения государством мер по ограничению перемещения товаров и услуг. Так, не могут вводиться ограничения в целях обеспечения гарантий осуществления государственной власти субъектов Российской Федерации (статья 11) или местного самоуправления (статья 12), не могут такие ограничения использоваться и для обеспечения идеологического и политического многообразия (статья 13), достижения каких-либо политических целей.

Подобная взаимозависимость статей главы 1 Конституции Российской Федерации и их корреляция посредством других ее статей требуют особого внимания за рамками данного комментария. В нашем же случае важно подчеркнуть, что исчерпывающий перечень оснований для ограничения свободного передвижения товаров и услуг связан с разграничением гражданского общества и государства. Поскольку свободное перемещение товаров и услуг является одной из основ жизнедеятельности единого гражданского общества, Конституция Российской Федерации ограничила государство (в лице федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации), а также местное самоуправление в возможности влиять на данную сферу жизни гражданского общества.

Федеральный закон (или законы), устанавливающий конкретные условия, виды и порядок введения ограничений перемещения товаров и услуг, а также органы, которые могут их вводить и контролировать их соблюдение, — это только правовая основа для при-

нятия подобных решений. Реальное введение подобного рода ограничений компетентными органами возможно (как мы определили выше), только если свободное перемещение товаров и услуг создает угрозу перечисленным в статье 74 общественным ценностям в том виде, как они трактуется в главе 1 Конституции Российской Федерации. Именно этим должен руководствоваться законодатель при принятии любого федерального закона, предусматривающего, возможность введения такого рода ограничений.

На момент принятия Конституции Российской Федерации федеральными законами, ограничивающими свободу передвижения товаров и услуг, были, например, законы «О чрезвычайном положении», «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», «Об оружии». Эти законы предусматривают способы оценки возникшей на конкретной территории угрозы жизни и здоровью людей, природе и культурным ценностям, особые процедуры принятия решений об ограничении перемещения товаров и услуг (чаще всего речь идет о конкретных видах товаров и услуг, с которыми связана возникшая угроза), а также период, на который вводятся подобные ограничения. Хотя статья 74 Конституции Российской Федерации прямо не упоминает о временном характере мер по ограничению перемещения товаров и услуг, практика законодательства вполне справедливо предусматривает возможность их применения исключительно временно—до преодоления условий, создающих угрозу жизни и здоровью людей, а также состоянию природной среды и культурных ценностей.

Конечно, в правоприменительной практике возможны осложнения как при определении достаточных оснований для введения ограничений на свободное перемещение товаров и услуг, так и при установлении конкретных ограничений (по видам товаров и услуг, территории, на которой действуют ограничения, и т. д.). Разрешение подобных практических вопросов должно производиться, во-первых, с учетом конституционных норм, предусматривающих гарантии жизни и здоровья людей, нормального состояния природной среды и сохранения культурных ценностей, во-вторых, с учетом принципа минимизации отрицательных последствий вмешательства государства в жизнедеятельность гражданского общества.

Статья 75

1. Денежной единицей в Российской Федерации является рубль. Денежная эмиссия осуществляется исключительно Центральным банком Российской Федерации. Введение и эмиссия других денег в Российской Федерации не допускаются.
2. Защита и обеспечение устойчивости рубля — основная функция Центрального банка Российской Федерации, которую он осуществляет независимо от других органов государственной власти.
3. Система налогов, взимаемых в федеральный бюджет, и общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации устанавливаются федеральным законом.
4. Государственные займы выпускаются в порядке, определяемом федеральным законом, и размещаются на добровольной основе.

1. Статья 75 содержит несколько самостоятельных норм, которые объединены тем, что каждая из них так или иначе регулирует отношения, возникающие в процессе эмиссии и движения рубля.

Части первая и вторая комментируемой статьи определяют основы денежной системы Российской Федерации, которая включает в себя официальную денежную единицу, порядок эмиссии денег (часть первая статьи) и регулирование денежного обращения (часть вторая статьи). На момент принятия Конституции Российской Федерации вопросы денежной системы регулировались Законом Российской Федерации от 25 сентября 1992 г. «О денежной системе Российской Федерации».

Часть первая статьи 75 регулирует прежде всего публично-правовые отношения в области экономического суверенитета Российской Федерации. Установление (введение) любым государством официальной (национальной) денежной единицы и формирование самостоятельной денежной системы — это атрибут суверенитета государства и одновременно основа экономической системы, которая формируется и функционирует в границах данного государства.

Официальной денежной единицей Российской Федерации традиционно установлен рубль. Содержание рубля в определенном количестве копеек не отражено

в Конституции Российской Федерации, а закреплено в статье 3 Закона Российской Федерации от 25 сентября 1992 г. «О денежной системе Российской Федерации» (рубль—100 копеек). Экономический смысл денежной единицы не рассматривается в настоящем комментарии, поскольку это не является его предметом. Признание (в смысле сохранения) рубля официальной денежной единицей определяет, что все расчеты в государстве должны производиться именно с применением рубля в качестве единого эквивалента при оценке стоимости товаров, услуг, иных материальных и нематериальных благ, при проведении расчетов между всеми участниками экономического оборота, при взимании налогов и неналоговых платежей, при составлении бюджетов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, а также при планировании экономической политики. Признание рубля официальной денежной единицей, кроме того, есть установление права субъектов хозяйственного оборота производить расчеты в рублях и одновременно их обязанности принимать рубли по их нарицательной стоимости в качестве оплаты при всех видах платежей, а также во вклады, на аккредитивы и для перевода.

Экономический суверенитет государства обеспечивается не только признанием рубля единственным средством расчетов внутри государства, но и монополией государства на денежную эмиссию (выпуск в обращение дополнительной массы денег). Исключительное право осуществления денежной эмиссии принадлежит Центральному банку Российской Федерации. Это положение во многом определяет статус Центрального банка и его место в системе федеральных органов государственной власти.

Вопрос о содержании денежной эмиссии заслуживает отдельного рассмотрения. Закон Российской Федерации «О денежной системе Российской Федерации» устанавливает и регулирует только эмиссию наличных денег, но при этом предусматривает возможность осуществления платежей в виде наличных и безналичных расчетов. Однако учитывая, что конституционная норма не содержит указания на форму денежной эмиссии, мы считаем, что она предусматривает эмиссию денег как в наличной форме (банковские билеты — банкноты и металлические монеты), так и в безналичной форме

(депозитарно-ссудные операции, кредитная эмиссия). Дело еще и в том, что в настоящее время структура денежной массы всех развитых стран формируется в основном за счет безналичных денег, т. е. существующих только в виде записей на банковских счетах и используемых для осуществления банковских платежей, и количество наличных денег заметно уступает количеству безналичных денег.

Порядок определения образцов банкнот и монет, выпускаемых в обращение Центральным банком Российской Федерации, на момент принятия Конституции регулировался статьей 8 Закона «О денежной системе Российской Федерации», которая предусматривала согласование Центральным банком данных образцов с Президиумом Верховного Совета Российской Федерации. В связи с тем, что Конституция Российской Федерации, принятая референдумом 12 декабря 1993 г., не предусматривает наличие такого органа государственной власти и не определяет его правопреемника, вопрос о порядке определения образцов банкнот и монет будет разрешен в текущем законодательстве.

Отдельный вопрос—объемы денежной эмиссии. Данный вопрос прямо не урегулирован Конституцией, однако анализ статьи 71 (пункт «ж») и части первой статьи 76 позволяет говорить о том, что объемы денежной эмиссии должны устанавливаться федеральным законом (например, ежегодно законом об утверждении федерального бюджета) либо федеральным законом должен быть установлен порядок определения объемов денежной эмиссии.

Рассматриваемая конституционная норма части первой статьи 75 содержит также запрет на введение и эмиссию других денег в Российской Федерации, которые могли бы использоваться как средство платежа наряду с рублем. По существу, запрещается и централизованный выпуск (федеральными органами государственной власти) новых, по сравнению с рублем, денег и локальный выпуск (органами государственной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления) каких-либо знаков оплаты, аналогичных по своему значению и назначению рублю, вне зависимости от территории обращения таких знаков оплаты. Данная норма охватывает, естественно, и запрет на эмиссию в Российской Федерации иностранных валют.

2. Часть вторая статьи 75 определяет, во-первых, основные функции Центрального банка Российской Федерации («защита и обеспечение устойчивости рубля»), во-вторых, его независимость от других органов государственной власти (как федеральных, так и органов власти субъектов Российской Федерации) при осуществлении упомянутой функции.

Необходимо сразу заметить, что Конституция не возлагает защиту рубля исключительно на Центральный банк. Защита рубля как официальной денежной единицы осуществляется государством протекционистскими мерами (например, введением запрета на осуществление расчетов в иностранной валюте на территории Российской Федерации), обеспечением устойчивости его курса (об этом несколько ниже) и уголовным преследованием фальшивомонетничества (подделки банковских билетов — банкнот и металлических монет) и незаконного вывоза (контрабанды) денег за пределы России и т. д.

Центральный банк Российской Федерации обеспечивает защиту и устойчивость рубля путем:

физической защиты выпускаемых в обращение банкнот и монет, что достигается применением при их производстве специальных материалов и технологий, гарантирующих сложность их подделки;

установления системы расчетов, обеспечивающей, с одной стороны, безусловный прием банкнот и монет по номиналу при всех видах платежей, а также при зачислении на счета, во вклады, на аккредитивы и при переводах, с другой — беспрепятственное осуществление всех платежей;

контроля за состоянием денежной массы в обороте;

установления признаков платежности денежных знаков, изъятия и уничтожения ветхих купюр;

обеспечения своими активами предъявляемых к оплате денежных знаков;

регулирования свободной денежной массы, находящейся в обращении, для поддержания покупательной способности рубля. Как правило, Центральный банк Российской Федерации обеспечивает такое регулирование изменением собственной учетной ставки, увеличением (уменьшением) норм обязательных резервов коммерческих банков, установлением для них обязательных экономических нормативов, а также другими способами в соответствии с теми правами, которые

предоставлены ему Законом РСФСР «О Центральном банке РСФСР (Банке России)»;

поддержания курса рубля по отношению к иностранным валютам в ходе определения этого курса на торгах. Центральный банк, обладая достаточным количеством иностранной валюты, обеспечивает с помощью «интервенций» определенную стабильность курса рубля.

Все перечисленные действия Центральный банк Российской Федерации осуществляет самостоятельно и независимо от других органов государственной власти. Эта независимость Центрального банка (в решении оперативных вопросов при обеспечении своей основной функции), однако, не означает его независимости от органов государственной власти вообще. Тем не менее ни один орган государственной власти не имеет права вмешиваться в оперативную деятельность Центрального банка Российской Федерации.

3. Часть третья статьи 75 Конституции определяет исключительно федеральные полномочия в сфере установления системы налогов, взимаемых в федеральный бюджет, и общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации, указывает на порядок такого установления (федеральным законом). В каком-то смысле данной нормой определен порядок реализации полномочий, предусмотренных пунктом «ж» статьи 71 и пунктом «и» части первой статьи 72 Конституции. Закрепление данного порядка в Конституции Российской Федерации ограничивает возможность разграничения предметов ведения и полномочий в этой сфере между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, которая предусмотрена частью третьей статьи 11 Конституции.

4. Часть четвертая статьи 75 Конституции устанавливает, что порядок выпуска государственных займов, т. е. займов, выпускаемых федеральными органами государственной власти (на практике речь всегда идет о федеральных органах исполнительной власти) или органами государственной власти субъектов Российской Федерации, устанавливается федеральным законом. Закрепление данного порядка в Конституции Российской Федерации, как и в случае с предыдущей нормой, сужает возможность разграничения предметов ведения и полномочий в этой сфере между федеральными органами государственной власти и органами

государственной власти субъектов Федерации, которая предусмотрена, частью третьей статьи 11 Конституции Российской Федерации.

Кроме того, данная конституционная норма предусматривает, что все государственные займы размещаются на Добровольной основе; это означает запрет на выпуск таких займов, которые были бы обязательны к приобретению гражданами, предприятиями, учреждениями или организациями. По существу, этой нормой запрещена принудительная оплата такими займами товаров, услуг, работ и т. д. Государство (в лице федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации) в вопросах заимствования выступает как равный партнер по отношению к другим участникам хозяйственного оборота. Государство при заимствовании действует и должно действовать не в силу своего суверенитета и не как носитель власти, а как обычный участник гражданско-правовых отношений.

Статья 76

1. По предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации.
2. По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.
3. Федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам.
4. Вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов.
5. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с частями первой и второй настоящей

статьи. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

6. В случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, изданным в соответствии с частью четвертой настоящей статьи, действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации.

1. Комментируемая статья определяет виды нормативных правовых актов, которые принимаются по предметам ведения Российской Федерации (статья 71), совместного ведения Федерации и ее субъектов (статья 72) и по вопросам, отнесенным к ведению субъектов Российской Федерации (остаточные полномочия). В ней речь идет о федеральных конституционных законах, федеральных законах, законах и иных нормативных правовых актах субъектов Федерации, устанавливается их соподчиненность. Термины, применяемые в данной статье и в ряде других статей Конституции, не всегда одинаковы по значению. Иногда понятием «федеральный закон» охватываются и федеральные конституционные законы (например, когда в статье 90 говорится, что указы и распоряжения Президента России не должны противоречить Конституции и федеральным законам, то имеются в виду и федеральные, и федеральные конституционные законы). Термин «закон» тоже употребляется неоднозначно. Предусмотрев, например, в статье 35, что частная собственность охраняется законом. Конституция подразумевает в данном случае под законом и иные нормативные правовые акты. Устанавливая в статье 14, что религиозные объединения равны перед законом, Конституция использует термин «закон» в самом широком смысле, запрещая какую-либо дискриминацию упомянутых организаций и т. д. В статье 15 записано, что законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить ее Конституции. Здесь имеются в виду все виды законов: федеральные конституционные законы, федеральные законы и законы субъектов Федерации

Прямое действие на всей территории Российской Федерации федеральных конституционных законов

и федеральных законов, принимаемых в пределах предметов ведения России (федеральное устройство, гражданство, федеральный бюджет и др.), означает что они не нуждаются в одобрении (ратификации) субъектами Федерации и должны непосредственно исполняться на территории каждого из них органами государственной власти, органами Местного самоуправления, должностными лицами, учреждениями, организациями, предприятиями и гражданами. По одним из перечисленных в статье 71 предметов ведения принимаются федеральные конституционные законы, по другим — обычные федеральные законы. В ряде статей Конституции предусмотрено конкретно, когда должны приниматься федеральные конституционные законы, а когда — просто федеральные законы. Федеральными конституционными законами определяется порядок введения чрезвычайного положения (статья 88), принятие новых субъектов в состав Федерации (статья 65), изменение статуса субъектов (в этом случае принятию конституционного закона должно предшествовать соглашение Российской Федерации и соответствующего субъекта — статья 66), порядок проведения референдума (статья 84), утверждаются описание и определение порядка использования Государственных флага, герба и гимна (статья 70), режим военного положения (статья 87), судебная система России (статья 118), полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда и иных федеральных судов (статья 128), порядок созыва Конституционного Собрания для пересмотра Конституции (статья 135), порядок деятельности Уполномоченного по правам человека (статья 103).

Порядок принятия федеральных конституционных законов усложнен. Федеральные конституционные законы по вопросам, названным выше, принимаются большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы и не менее трех четвертей голосов от общего числа членов Совета Федерации. Законы же о конституционных поправках к главам 3—8 Конституции (главы 1, 2 и 9 не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием) помимо порядка принятия, указанного выше, вступают в силу только после одобрения

органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Федерации.

Из сопоставления положений статей 107 и 108 вытекает, что в отличие от федерального закона по отношению к федеральному конституционному закону Президент не имеет права вето и такой закон в течение 14 дней подлежит подписанию Президентом и обнародованию.

Концепция федерального конституционного закона используется в Конституции 1993 года впервые (в ранее действовавших Конституциях России этот термин не применялся). Она имеет свои достоинства и недостатки. С одной стороны, принятие федерального конституционного закона придает особое значение регулированию определенной группы общественных отношений, возводит это регулирование на конституционный уровень, в ряде случаев способствует особой защите прав человека и гражданина (например, устанавливая порядок объявления и режим чрезвычайного положения). С другой стороны, многие федеральные конституционные законы ставут, видимо, своего рода приложением к ней, поскольку, будучи крупными актами (например, о военном положении или о Конституционном Суде), не могут быть включены в текст Конституции (в некоторых зарубежных странах такие акты называются органическими, а не конституционными законами). Это может затруднить использование Конституции Российской Федерации, особенно непрофессионалами. В некоторых зарубежных странах используется такой порядок, когда конституционными законами являются только поправки к конституции, которые, однако, не изменяют ее текст, а прилагаются к ней (например, 27 поправок, принятых за более чем двухсотлетнюю историю Конституции США). Есть и такие конституционные законы, которые не предназначены для изменения текста конституций (например, в Италии конституционными законами утверждаются статуты Сардинии, Сицилии и некоторых других областей для придания особого авторитета этим актам). В Индии используется и тот, и другой порядок изменения конституции: путем внесения поправок в текст и как приложение к ней. Во многих странах (Франция, Испания, Сенегал и др.) часть тех вопросов, которые в

России отнесены к предмету федеральных конституционных законов, регулируются так называемыми органическими законами, обычно требующими для своего принятия не простого большинства голосов в парламенте (при наличии кворума), а большинства голосов всего состава парламента. Словом есть различные варианты решения этих вопросов и следовательно, разные возможности совершенствования норм Конституции, посвященных федеральным конституционным законам.

Во многих статьях Конституции Российской Федерации указаны конкретные случаи, когда должны приниматься обычные федеральные законы. Ими регулируются перечень сведений, составляющих государственную тайну (статья 29), условия и порядок пользования землей (статья 36), статус столицы России (статья 70), порядок пересмотра приговоров (статья 50) и т. д. Статья 105 (часть первая) Конституции Российской Федерации гласит, что «федеральные законы принимаются Государственной Думой». Однако это относится к исключительным случаям. Государственная Дума самостоятельно принимает федеральные законы только тогда, когда она двумя третями голосов от общего состава преодолевает вето Совета Федерации. В этом случае закон подписывается и публикуется Президентом (промульгируется) без согласия Совета Федерации. По общему же правилу, как свидетельствует процедура, охарактеризованная в этой же статье федеральный закон принимается обеими палатами Федерального Собрания, когда за принятие такого закона проголосовало большинство от общего числа депутатов Государственной Думы и более половины от общего числа членов Совета Федерации.

Порядок опубликования и вступления в силу федеральных законов, как и федеральных конституционных законов, регулируется Федеральным законом, принятым Федеральным Собранием в 1994 году. Федеральные законы должны публиковаться в течение семи дней после подписания их Президентом Российской Федерации и вступают в силу через десять дней после опубликования, если в самом законе не указан иной срок.

2. Федеральные законы издаются не только по предметам ведения Российской Федерации, но и по предметам совместного ведения Федерации и ее

субъектов. По этим предметам, в отличие от предметов исключительного ведения Российской Федерации, могут издаваться также законы и иные нормативные правовые акты ее субъектов. Акты субъектов Федерации должны соответствовать федеральным законам, регулирующим вопросы данной сферы. В сфере совместного ведения Федерации и ее субъектов закон Федерации обладает верховенством, имеет приоритет. Например, закон об образовании, принятый субъектом Федерации, должен соответствовать федеральным законам по этому вопросу; по вопросам трудового, семейного, жилищного права могут издаваться и федеральные законы, и акты субъектов Федерации, которые должны соответствовать федеральным законам.

3. Федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам, поскольку последние, будучи принятыми в особом порядке и по вопросам, имеющим принципиальное значение, обладают высшей юридической силой.

4. За исключением вопросов, отнесенных к предметам ведения Российской Федерации, а также совместного ведения России и ее субъектов, последние осуществляют «собственное правовое регулирование» (статья 76, часть четвертая). Слово «собственное» означает в данном случае, что субъекты Федерации по вопросам, отнесенным к предметам их ведения, издают свои законы и иные нормативные правовые акты самостоятельно, полностью регулируя по своему усмотрению отношения, вытекающие из предметов их ведения, а не только в развитие (с учетом местных условий) федерального закона, как это имеет место, когда субъекты тоже принимают «собственные» (т. е. местные) законы по вопросам совместного ведения.

5. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации не могут противоречить федеральным конституционным законам, федеральным законам, принятым в соответствии со статьей 71 (исключительные полномочия Федерации), а также федеральным законам, принятым в соответствии со статьей 72 (совместная компетенция). В случае такого противоречия действует федеральный закон, а закон или иной нормативный правовой акт субъекта Федерации не должен применяться.

6. Если закон или иной нормативный правовой акт субъекта Федерации принят по вопросам, отнесенным

к его ведению (остаточные полномочия), и если такой акт противоречит федеральным законам, то действует акт субъекта Федерации. В данном случае принцип верховенства федерального закона не действует, ибо эта сфера общественных отношений резервирована для собственного правового регулирования субъектами Федерации.

После принятия Конституции Российской Федерации был издан Указ Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 г. «О мерах по приведению законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации». В нем перечислены федеральные законы, которые «признаются недействующими и не подлежат применению органами государственной власти, местного самоуправления и их должностными лицами» полностью (например, законы о выборах народных депутатов, о Конституционном Суде, о порядке публикации законов) или частично (о государственных пенсиях, о собственности и др.).

Статья 77

1. Система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом.

2. В пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

1. Ранее действовавшая Конституция Российской Федерации содержала предписания о конкретных органах республик в составе России, областей, краев, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономной

области и автономных округов. Например, предусматривалось наличие в республиках Съездов народных депутатов и Верховных Советов или только Верховных Советов, говорилось о главах исполнительной власти республик (президентах) и о Советах Министров республик, о компетенции правительств республик и их взаимоотношениях с исполкомами местных Советов. Конституция называла местные представительные органы государственной власти, их исполнительные органы — администрацию. Ее структура и полномочия должны были определяться законом Российской Федерации.

Подписанный 31 марта 1992 г. Федеративный договор (в первой его части) отнес к компетенции Российской Федерации установление системы лишь федеральных органов государственной власти, порядка их организации и деятельности. Тем самым решение аналогичных вопросов относительно органов государственной власти республик в составе России отошло к их ведению (в силу содержащейся в Договоре презумпции: республики обладают всей полнотой государственной власти, кроме тех полномочий, которые отнесены Договором к компетенции федеральных органов государственной власти). Федеративный договор (во второй и третьей его частях) отнес к ведению Российской Федерации установление общих принципов организации системы представительных органов власти краев, областей, автономий, городов Москвы и Санкт-Петербурга. Опираясь на эти правовые нормы, республики и другие субъекты Российской Федерации внесли изменения в свои системы органов государственной власти. В ряде республик были учреждены посты президентов, что повлияло на правовой статус правительств этих республик. Изменениям не раз подвергались системы министерств и ведомств республик, закрепленные, как правило, их законами о правительствах. В субъектах Федерации других видов исполнительным органом общей компетенции стал единоличный глава администрации. В Москве и некоторых краях и областях, наряду с главой администрации, возникли региональные правительства. Федеральное законодательство закрепило примерный перечень отделов, управлений, комитетов и других структур областной, краевой администрации. Наряду с ними областные, краевые представительные органы государ-

ственной власти создавали управленческие структуры, отражающие региональные особенности.

Действующая Конституция Российской Федерации не называет каких-либо конкретных органов государственной власти субъектов Федерации. Их система, как предусмотрено в статье 77, устанавливается субъектами Федерации самостоятельно. Но комментируемая статья все же содержит на этот счет некоторые требования общего характера. А именно: субъекты Федерации создают системы своих органов власти в соответствии, во-первых, с основами конституционного строя Российской Федерации, а во-вторых, с общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом. Среди основ конституционного строя, имеющих прямое отношение к данной проблеме, следует назвать разделение властей (статья 10), а также правило о том, что разграничение компетенции между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов осуществляется Конституцией Российской Федерации, Федеративным договором и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий (статья 11).

Республики в составе Российской Федерации определяют в конституциях основы систем своих органов государственной власти. Эти положения конституций дополняются и конкретизируются в республиканских законах. В конституциях содержатся статьи о высших органах: парламенте, президенте (если он имеется), правительстве. Перечни министерств- и ведомств республик закрепляются в республиканских законах о правительствах. Системы представительных и исполнительных органов государственной власти остальных (кроме республик) субъектов Федерации закрепляются в их уставах. Наличие некоторых министерств республик и некоторых отделов, управлений, комитетов и иных структур администрации других субъектов Федерации предусмотрено в федеральных законах об отраслях хозяйства и социально-культурной и административно-политической деятельности. Так, в федеральном Законе о милиции говорится об МВД республик, областных, краевых, городских управлениях (главных управлениях) внутренних дел. Упомянутого в части первой статьи 77 Конституции федерального

закона об общих принципах организации представительных и исполнительных органов государственной власти еще нет.

2. Согласно части второй комментируемой статьи, органы исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов образуют единую в масштабе России систему (аналогичной записи о представительных органах власти в Конституции нет). Это отражает более тесную организационно-правовую связь органов, осуществляющих исполнительно-распорядительную деятельность. Как сказано в статье 78, федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации по соглашению могут взаимно делегировать часть своих полномочий (см. комментарий к статье 78). В соответствии со статьей 115 акты Правительства Российской Федерации (постановления и распоряжения) обязательны на всей территории России, а адресуются они обычно и федеральным, и региональным органам исполнительной власти (см. комментарий к статье 115). Согласно Закону Российской Федерации «О Совете Министров — Правительстве Российской Федерации» (а он продолжает действовать в той части, в какой не противоречит Конституции 1993 года), федеральное Правительство направляет и проверяет работу правительств республик и администраций других субъектов Федерации. Многие федеральные министерства и ведомства руководят деятельностью аналогичных министерств республик, отделов, управлений, комитетов и других структур краевой, областной, городской администрации (этого объективно требуют многие отрасли хозяйства и управления).

Однако, и это прямо вытекает из статьи 77, единство системы органов исполнительной власти в масштабе Российской Федерации не является абсолютным. Ведь речь идет о взаимосвязи органов двух уровней в федеративном государстве. Такое единство имеет рамки, оно органически увязано с распределением компетенции между Федерацией и ее субъектами и их широкой самостоятельностью в пределах своей компетенции. Направляя и проверяя деятельность органов исполнительной власти субъектов Федерации, федеральное Правительство, федеральные министерства и ведомства должны помнить о пределах своей компетенции и о недопустимости нарушения предусмотренной законом самостоятельности субъектов Федерации

Статья 78

1. Федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц.

2. Федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

3- ^Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий.

4. Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации обеспечивают в соответствии с Конституцией Российской Федерации осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации.

1. Конституцией, как мы видим, предусмотрено два способа осуществления федеральными органами исполнительной власти своих полномочий на местах. Один из них урегулирован в части второй статьи 77, где органам исполнительной власти субъектов Федерации отведена, по существу, наряду с основной ролью роль «агентов» центра на соответствующей территории. Второй способ закреплен в части первой комментируемой статьи, где предусматривается создание федеральными органами исполнительной власти своих территориальных органов и назначение соответствующих должностных лиц.

Создание таких органов не является чем-то принципиально новым для нашей практики государственного строительства. Свои территориальные органы имеют, например, Министерство иностранных дел, Министерство внешних экономических связей, Министерство обороны и некоторые другие федеральные органы исполнительной власти. Интересен порядок создания территориальных органов Государственного комитета Российской Федерации по управлению государственным

имуществом, он вправе иметь свои органы (территориальные агентства) на местах, но может возлагать обязанности территориальных агентств на комитеты по управлению государственным имуществом субъектов Федерации. Совет Министров Российской Федерации одобрил 27 мая 1993 г. Предложения о порядке создания и деятельности территориальных органов министерств и ведомств Российской Федерации.

2. Часть вторая статьи 78 определяет порядок передачи федеральными органами исполнительной власти права осуществления части своих полномочий органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации. При этом комментируемая норма содержит два условия, при соблюдении которых такая передача возможна. Во-первых, она производится только по соглашению между федеральными органами исполнительной власти и соответствующими органами исполнительной власти субъекта Федерации. Следовательно, такая передача носит договорный характер и осуществляется в рамках договорного разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, предусмотренного частью третьей статьи 11 Конституции. Во-вторых, передача права осуществления части полномочий может производиться только в том случае, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам. Базовое разграничение полномочий устанавливается как раз Конституцией России и федеральными законами. То есть договорная передача закрепленных ими полномочий будет противоречить или Конституции, или соответствующему закону. Следовательно, бесспорна лишь передача осуществления тех полномочий, которые закреплены в указах Президента и постановлениях Правительства. Возможность же передачи осуществления части полномочий Правительства России органу исполнительной власти субъекта Федерации остается под сомнением. Представляется, что эта проблема требует официального толкования Конституционным Судом Российской Федерации (в соответствии с частью пятой статьи 125 Конституции), а также дополнительного законодательного регулирования на основе такого разъяснения.

Не вызывает сомнений, что федеральный орган исполнительной власти, передавший реализацию части своих полномочий, должен сохранить за собой право

контроля за деятельностью органа исполнительной власти субъекта Федерации по соответствующим вопросам, включая право отмены решений, принятых в рамках переданных полномочий. Не вызывает также сомнений, что орган федеральной исполнительной власти вправе в любой момент отозвать в одностороннем порядке переданные им ранее полномочия.

3. Вопрос о передаче органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации права осуществления части своих полномочий федеральным органам исполнительной власти, чему посвящена часть третья статьи 78, урегулирован в Конституции Российской Федерации менее подробно, чем предыдущий. Собственно говоря, в комментируемой норме содержится лишь два положения: закреплены сама возможность передачи осуществления части полномочий «снизу вверх» и договорный метод такой передачи.

Условия и процедура передачи осуществления части полномочий должны быть определены законодательством того субъекта Российской Федерации, органы исполнительной власти которого осуществляют такое делегирование. Представляется, однако, что орган исполнительной власти субъекта Федерации, передающий осуществление части своих полномочий федеральному органу исполнительной власти, должен сохранить за собой право контроля за осуществлением федеральным органом делегированных полномочий.

4. Чрезвычайно важную норму содержит часть четвертая статьи 78: Президент и Правительство Российской Федерации обеспечивают в соответствии с Конституцией Российской Федерации осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории России.

При этом, как показывает анализ конституционного текста, основная роль в выполнении упомянутой в части четвертой функции принадлежит Президенту Российской Федерации. -Значительное число его конституционных полномочий, закрепленных в главе 4 Конституции, связано с осуществлением полномочий федеральной государственной власти на всей территории России или может быть использовано для этого. Собственно говоря, сама закрепленная в части четвертой статьи 78 функция является одним из направлений деятельности Президента как гаранта Конституции, призванного принимать меры по охране суверенитета

Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти (часть вторая статьи 80).

В Конституции Российской Федерации закреплено несколько институтов, которые могут быть использованы Президентом для обеспечения осуществления «полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации». Первый, наиболее «мягкий», — институт полномочных представителей Президента на местах, закрепленный в пункте «к» статьи 83. Сложившийся в настоящее время правовой статус представителей Президента в субъектах Федерации ориентирован на обеспечение взаимодействия Президента с органами государственной власти соответствующего субъекта Федерации, на информационно-контрольную функцию и в гораздо меньшей степени на координацию деятельности территориальных органов федеральной исполнительной власти. Институт представителей Президента России при соответствующей модификации его правового регулирования может быть использован в дальнейшем для обеспечения полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации. Вторым институтом — применение согласительных процедур в соответствии с частью первой статьи 85 для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации. Президент России в этом случае выступает посредником, своеобразным арбитром. Третий институт закреплен тоже в статье 85 (в ее части второй). Он предусматривает более «жесткий» вариант действий Президента в случае, если акты органов исполнительной власти субъектов Федерации противоречат Конституции России и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушают права и свободы человека и гражданина. В этих случаях Президент вправе приостановить действие акта до окончательного решения вопроса соответствующим судом.

Наконец, четвертый институт — введение чрезвычайного положения на всей или на части территории Российской Федерации (статья 88). Этот институт, разумеется, самый «жесткий», но и он может быть использован, чтобы обеспечить осуществление полиомо-

чий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации.

Полномочия Правительства Российской Федерации, которые могут быть использованы для реализации закрепленной в части четвертой статьи 78 функции, значительно меньше. Точнее сказать, они не носят чрезвычайного характера и осуществляются в рамках нормального, повседневного осуществления исполнительных функций. Таковы полномочия, закрепленные в пунктах «д» и «е» части первой статьи 114: осуществление мер по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью. Но эти формулировки носят слишком общий характер. Таким образом, полномочия Правительства России по обеспечению осуществления полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации нуждаются в дополнительном законодательном регулировании.

Статья 79

Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации.

В современном взаимозависимом мире активное участие в международных отношениях может приводить к принятию политико-правовых обязательств особого характера, выходящих за рамки обычных международных договоров. Практика свидетельствует, что потребности все более тесного сотрудничества между различными государствами нередко ведут к созданию специальных межгосударственных органов такого сотрудничества, наделяемых широкими полномочиями. В случае передачи государствами-членами части своих суверенных полномочий межгосударственным объединениям или организациям они приобретают определенные наднациональные черты и функции.

Следуя примеру ряда европейских конституций, но-вая Конституция Российской Федерации предусматривает возможность принятия ею на себя особых между-народных обязательств, связанных с созданием паdgосу-дарственных международных объединений и передачей им части своих полномочий. Составители Конституции, очевидно, имели в виду прежде всего Содружество Независимых Государств — новое региональное межгосударственное объединение, созданное республиками — членами бывшего СССР. Однако необходимо учиты-вать, что комментируемая статья сформулирована до-статочно широко и может применяться к любым межгосударственным объединениям — универсальным и ре-гиональным, с общей и специализированной сферой деятельности и соответствующей компетенцией.

Статья 79 предусматривает два важных условия уча-стия России в межгосударственных объединениях и пе-редачи им части своих суверенных полномочий. Во-первых, соответствующие международные обязатель-ства могут быть приняты Россией только на основе международных договоров. Конституция Российской Федерации не предусматривает обязательной ратифика-ции подобных договоров Федеральным Собранием. Представляется, однако, что передача суверенных прав межгосударственным объединениям и вытекающие из этого возможные существенные ограничения суверени-тета России вряд ли реальны без согласия парламента (требование ратификации таких договоров устанавлива-ется федеральным законом о международных договорах Российской Федерации). Во-вторых, Конституция уста-навливает дополнительное требование, направленное на сохранение прав и свобод человека и гражданина и ос-нов конституционного строя. Согласно статье 79, вступ-ление России в межгосударственные объединения и пе-редача им части своих полномочий не должны приво-дить к ограничению достигнутого уровня защиты прав и свобод человека и гражданина и противоречить осно-вам конституционного строя Российской Федерации, определенным в главе 1 Конституции. Комментируемая статья ничего не говорит о том, какие органы определя-ют, выполнены ли указанные условия в тех или иных конкретных ситуациях. Можно предположить, однако, что федеральные парламент и Конституционный Суд (см. комментарий к статьям 105, 106, 125) будут реально участвовать в принятии соответствующих решений.

ГЛАВА 4 ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья 80

1. Президент Российской Федерации является главой государства.
2. Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. В установленном Конституцией Российской Федерации порядке он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.
3. Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства.
4. Президент Российской Федерации как глава государства представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях.

1. В ранее действовавшей российской Конституции Президент был охарактеризован как высшее должностное лицо и глава исполнительной власти. Теперь он—глава государства. Эта формула более точна. Само понятие «президент» в конституционно-правовом смысле означает главу государства. Ради этого данный институт и был создан в мировой практике. Такая его роль внутренне присуща любой современной демократической республике, где есть президент, даже если в Конституции об этом прямо и не говорится. Например, в Конституции США президент охарактеризован как должностное лицо, осуществляющее исполнительную власть. Однако фактически, и это отмечают отечественные и зарубежные ученые-юристы, он выполняет функцию главы государства. В том же качестве действовал и российский Президент до принятия ныне действующей Конституции. Такой «выход» за пределы прежней конституционной формулы был вполне естествен.

В политико-правовом плане естественность титула главы государства для президента объяснима. Политическая необходимость такой фигуры вытекает прежде всего из потребности обеспечить устойчивость сложной системы управления государственными делами. Институты государственной власти, даже при наличии развитой правовой системы, не должны (во всяком случае на нынешнем витке цивилизации) оставаться без авторитетного арбитра, который, не состоя с этими институтами в отношениях власти — подчинения, тем не менее обеспечивает согласованное их функционирование, оперативно выводит государственную систему из возможных тупиковых ситуаций, которые не всегда имеют форму правового спора. Тем самым этот арбитр обеспечивает необходимое единство государственной власти в условиях разделения властей. Говоря по-другому, институт президента призван цементировать государство, т. е. обеспечивать устойчивость механизма власти.

Если остальные государственные структуры законодательствуют, управляют, осуществляют правосудие, то главная задача президента — олицетворять государство внутри страны и вовне. Именно поэтому президенты наделяются полномочиями верховного командования вооруженными силами, награждения орденами и другими знаками отличия, назначения выборов в парламент, роспуска его палат, представительства государства в международных отношениях и рядом других.

Если же охарактеризовать президента как высшее должностное лицо, то это создает видимость, будто президент является только первым чиновником государства, и не более того. В странах же с неразвитыми демократическими традициями, к которым, к сожалению, пока относится и Россия, такое определение статуса президента вольно или невольно провоцировало бы конкуренцию руководителей разных ветвей власти. Тем более что термин «высший» не обязательно означает «верховный», «самый высокий» и вполне допускает существование в одном государстве нескольких высших должностных лиц.

В то же время российский Президент по новой Конституции перестал быть главой исполнительной власти. Однако это не означает, что он превращен в некий государственный символ и наделен лишь пред-

ставительскими функциями. Новая Конституция, не отказавшись от модели «сильного президента», одно-временно модифицировала ее через статус «сильного главы государства», не являющегося главой исполнительной власти. Конституционных оснований для та-кой новой характеристики поста Президента достаточно много (см. комментарий к последующим нормам данной статьи). Хотя Президент и в силу ряда его полномочий, и по традиции, и в реальности наиболее близок к Правительству, чем к другим органам власти, тем не менее юридически он дистанцирован от всех ветвей власти. В правовом отношении Президент стал более защищенным, что в свою очередь позволяет укрепить авторитет федеральной государственной власти в целом. Мы являемся свидетелями достаточно четкого юридического оформления еще одной ветви власти—президентской. Она отчасти нормотворчеством, отчасти управляет, отчасти разрешает споры. Но все это делает в правовых рамках для реализации своих главных задач — поддержания стабильности го-сударственной системы, гражданского мира в обще-стве, охраны конституционного строя, суверенитета и целостности государства.

2. В части второй комментируемой статьи закреплены важнейшие прерогативы президентской власти, основывающиеся на статусе Президента как главы го-сударства. Все эти функции исходят из признания того, что правовые нормы, даже обладающие высшей юри-дической силой, сами по себе еще не обеспечивают поддержание правовой системы в режиме эффективной стабильности, особенно когда это касается самой госу-дарственной власти. В то же время ущерб, который может быть нанесен обществу обладателем властных полномочий в случае его «неповиновения праву», не-сравненно более значителен. Вплоть до того, что под угрозой могут оказаться суверенитет, независимость, целостность государства, гражданский мир, основные демократические ценности. Вот почему современная цивилизация не отказалась от древнего принципа еди-ноличного охранителя основ существующего порядка.

Этот принцип восприняла и новая российская Кон-ституция, обеспечив Президентом полномочиями, необ-ходимыми для выполнения им своих функций, направ-ленных на охрану самых существенных ценностей об-щества, которые и перечислены в данной части

статьи 80. Среди полномочий, обеспечивающих охрану этих ценностей, право введения при определенных условиях военного и чрезвычайного положений, использование согласительных процедур в спорах между органами власти, приостановление действия актов органов исполнительной власти субъектов Федерации, принятие решения об отставке федерального Правительства и др.

3. Сравнивая предыдущую и действующую Конституции Российской Федерации, нетрудно заметить, что закрепленное в части третьей статьи 80 полномочие принадлежало раньше Съезду народных депутатов Российской Федерации. Однако это не означает, что теперь Президент должен играть такую же роль почти всемогущего повелителя, на которую претендовал Съезд. Во-первых, следует учитывать, что в новой Конституции закреплена модель последовательного проведения, а не только декларативного разделения властей. Во-вторых, Президентом, по новой Конституции, определяется не вообще вся внутренняя и внешняя политика (как было записано в пункте 2 статьи 104 прежней Конституции), а только ее основные направления, что значительно меняет представление об объеме соответствующего полномочия. И, в-третьих, его реализация оговаривается правовым условием—соответствием Конституции и федеральным законам.

Смысл этого едва ли не главного полномочия Президента состоит в следующем. Президент в России является главой государства, но одновременно имеет политический мандат, врученный ему народом непосредственно на всеобщих прямых выборах. Именно этим в первую очередь определяется специфика так называемой президентской или полупрезидентской республики. Президент здесь не только занимает пост главы государства, но и является наиболее авторитетным выразителем определенных политических интересов. Однако анализируемое полномочие Президента не позволяет признать, что определение основных направлений политики носит директивный по отношению к Федеральному Собранию характер. В системе разделения властей парламент тоже является одним из главных центров выработки политики, выражаемой в законах. Любой диктат одного конституционного института по отношению к другому разрушает принцип разделения властей и всю систему демократии.

Парламент не может быть юридическим оформителем чьей-то воли (равно как и сам не вправе безраздельно властвовать). С учетом всех этих обстоятельств и нужно трактовать норму об определении Президентом основных направлений внутренней и внешней политики. Осуществляя данное полномочие, Президент провозглашает собственное понимание государственных приоритетов.

Формально, в соответствии с Конституцией, он не обязан ни с кем согласовывать свое мнение о политических линиях развития государства. Но в реальности Президент не может не считаться ни с положением дел в стране, ни с общественным мнением, ни с расстановкой сил в парламенте. Учет этих факторов, так сказать, «метаконституционная обязанность» Президента, вытекающая из самой природы его статуса, из совокупности основных его функций. В то же время основные направления политики, определяемые Президентом, нельзя воспринимать и как сугубо информационные, которые могут быть лишь приняты к сведению другими властными инстанциями. Очевидна императивность официального президентского взгляда на проведение политики в отношении федерального Правительства. Это вытекает из его особых взаимосвязей с Правительством. Гораздо сложнее вопрос об императивности президентской позиции в отношении парламента. Как уже отмечалось, Федеральное Собрание не могло бы играть присущей ему в системе демократии роли, если счесть данное президентское полномочие обязывающим парламент автоматически следовать по избранным Президентом направлениям. Однако Федеральное Собрание не может быть и абсолютно свободным от провозглашенных Президентом приоритетов внутренней и внешней политики, от заявленных им концепций тех или иных законодательных актов.

В силу системного характера механизма демократической власти, наличия сдержек и противовесов каждая ветвь власти зависит от других. Вот почему, будучи официально проинформированным о позициях Президента по основным вопросам государственного развития, законодательный орган призван соизмерять свою деятельность с ними. Это — не проявление подчиненности или юридической зависимости парламента от Президента, а естественная логика деятельности,

вытекающая из необходимости обеспечить стабильность общества и государственной власти. В этом заинтересованы не только Президент, но и все другие властные институты.

В чем же проявляется такое соизмерение? По каким линиям Президент оказывает воздействие на парламент в связи с определением основных направлений политики?

Во-первых, официально заявленные президентские позиции непосредственно влияют на составление плана законопроектных работ, прежде всего в Государственной Думе.

Во-вторых, парламент получает достаточно определенную информацию об «идеологии» тех или иных законопроектов. Эта «идеология» может не разделяться парламентскими фракциями, даже составляющими большинство. Однако не учитываться она не может, так как депутаты, принимая тот или иной закон по концепции, отличной от президентской, вынуждают Президента на последующую реализацию им права вето.

В самой части третьей статьи 80 Конституции не говорится, в какой форме Президент определяет основные направления политики. Однако существует пункт «е» статьи 84, который закрепляет обязанность Президента представлять Федеральному Собранию ежегодные послания: о положении в стране и об основных направлениях внутренней и внешней политики государства (о содержании посланий и их оформлении см. комментарий к статье 84). Отсюда можно сделать вывод, что эти направления содержатся в посланиях Президента. Однако по точному смыслу упомянутой конституционной формулировки нельзя сделать вывод о невозможности представления основных направлений политики в других актах Президента. Правда, это затруднит согласование позиций Федерального Собрания с позицией Президента.

4. Одной из характерных черт президентского института, как уже отмечалось, является наличие представительской функции. Ей непосредственно и посвящена часть четвертая статьи 80. При этом данная норма разбивается на две смысловые части.

Конституционная формула «представляет Российскую Федерацию внутри страны» означает, что Президент выступает от имени всех федеральных властей во

взаимоотношениях прежде всего с властными структурами субъектов Федерации. Это весьма важно, если учесть, что федерализм в России носит как конституционный (закрепляемый Конституцией Российской Федерации и федеральными конституционными законами), так и договорный характер. Ярким примером названной роли Президента может служить подписание Договора «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан».

Разумеется, представительская роль Президента Российской Федерации не исчерпывается взаимоотношениями с субъектами Федерации. Президент представляет Российскую Федерацию (уже в качестве государства как такового) во взаимоотношениях со всевозможными структурами гражданского общества. Однако во всех случаях представительства Президент вправе использовать только те полномочия, которые установила для него Конституция Российской Федерации. Сказанное не означает, что руководители иных федеральных органов власти не вправе вступать в отношения с органами власти субъектов Федерации или общественными структурами. Но они могут представлять при этом лишь соответствующий государственный орган, но никак не государство (Федерацию) в целом. В связи с этим, думается, вполне корректным выглядело бы сравнение представительской функции Президента с аналогичной функцией любого руководителя какой-либо организации, учреждения. Разница здесь лишь в том, что «организацией» выступает совокупность федеральных институтов власти, а «директором» — Президент.

Акцент в реализации названной функции несколько меняется, когда речь идет о представительстве Российской Федерации в международных отношениях. Здесь Президент олицетворяет Российскую Федерацию не в качестве федерального уровня власти и не в качестве государства-аппарата, а как субъекта международных отношений, как страну суверенную и независимую. Это прежде всего означает, что только Президент вправе подписывать международные договоры, участвовать в переговорах от имени России (в данном

случае особенно применима норма статьи 1 Конституции о равнозначности наименований «Российская Федерация» и «Россия») либо поручать это тому или иному государственному должностному лицу.

Статья 81

1. Президент Российской Федерации избирается на четыре года гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

2. Президентом Российской Федерации может быть избран гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 10 лет.

3. Одно и то же лицо не может занимать должность Президента Российской Федерации более двух сроков подряд.

4. Порядок выборов Президента Российской Федерации определяется федеральным законом.

1. Данная статья устанавливает срок полномочий Президента Российской Федерации и основные положения, касающиеся порядка его выборов. Подробно порядок выборов Президента должен регулироваться новым федеральным законом, ибо законодательство, на основе которого проводились выборы первого Президента России в 1991 году, в ряде положений не соответствует Конституции Российской Федерации 1993 года.

Президенты республик в странах мира избираются различными способами: прямым голосованием избирателей (Франция), выборщиками (США), парламентом (Турция) и т. д. В России Президент избирается гражданами Федерации путем прямого голосования сроком на четыре года (в других странах существуют также пяти-, шести- и семилетние сроки). Он получает свой мандат непосредственно от народа (корпуса избирателей) на равных основаниях с составом парламента и занимает независимое от парламента положение (кроме случая отрешения от должности, о котором см. комментарий к статье 93), хотя по ряду вопросов (в том числе назначения Председателя Правительства, некоторые случаи отставки Правитель-

ства) взаимодействует с парламентом, а в некоторых случаях решение парламента является окончательным (преодоление президентского вето по отношению к закону, принятому парламентом). Выборы осуществляются на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании. Все граждане, удовлетворяющие существующим цензам (в России — достигшие 18-летнего возраста, дееспособные и не содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда, согласно статье 32), внесенные в списки избирателей, вправе принять участие в выборах Президента Российской Федерации. Все избиратели имеют один голос, участвуют в выборах на равных основаниях (вся страна составляет единый избирательный округ). Голосование осуществляется путем подачи бюллетеней. Дата выборов Президента России назначается Советом Федерации (см. пункт «д» части первой статьи 102).

Четырехлетний срок президентства исчисляется со дня официального вступления Президента в должность (принятия им присяги) и прекращается в момент принесения присяги вновь избранным Президентом. Конституции некоторых зарубежных стран содержат указания на месяц и день недели, когда президент вступает в должность после его избрания. В Конституции Российской Федерации таких положений нет. Конституции многих стран устанавливают, что Президент не может быть членом парламента, занимать какие-либо другие должности в государственных органах, в руководстве партий и общественных организаций, заниматься другой оплачиваемой работой. В некоторых странах он остается лидером партии, но обычно приостанавливает партийную деятельность.

В Конституции России таких требований не содержится.

2. Комментируемая статья в части второй устанавливает возрастные условия для Президента: он должен быть не моложе 35 лет (такой возраст принят и в большинстве зарубежных стран, иногда он равен 40 годам). Конституция России 1978 года (после внесения поправок в 1991 году) предусматривала также возрастную максимум для избрания Президента — 65 лет. В действующей Конституции этого условия нет.

Президентом может быть избран только гражданин Российской Федерации. Конституция допускает избрание лица, получившего гражданство как по рождению, так и по натурализации (т. е. получившего российское гражданство по его заявлению или ходатайству при соблюдении определенных условий). Во многих зарубежных странах «натурализованный гражданин» не может быть избран президентом. Кандидатом на должность Президента может быть выдвинут лишь гражданин, постоянно проживающий в России не менее 10 лет. Сходные нормы есть и в ряде других конституций (например, в США этот срок составляет 14 лет). Понятие «постоянно проживающий» означает, во-первых, что кандидат должен постоянно жить в России не менее указанного срока непосредственно перед его выдвижением для избрания на должность Президента Российской Федерации; во-вторых, этот срок должен быть непрерывным, т. е. кандидат не может «набирать» десятилетний период по частям, допуская интервалы, во время которых он живет в другой стране. Требование постоянного проживания отнюдь не исключает командировок и визитов в зарубежные страны, поездок для отдыха и лечения и т. д. В сложных и спорных случаях вопрос о «постоянном проживании» может решаться при регистрации кандидатов заключением Конституционного Суда.

3. В Российской Федерации одно и то же лицо не может быть избрано Президентом более чем на два срока подряд. Аналогичные нормы есть в других конституциях (например, в США). Но имеются конституции, разрешающие избрание только на один срок (Мексика) и переизбрание неограниченное число раз (Франция). Ограничение числа переизбраний в Конституции России направлено против установления авторитаризма Президента, который путем систематического переизбрания мог бы фактически закрепить за собой эту должность. Однако Конституция сохраняет за бывшим Президентом возможность переизбрания на третий, четвертый и т. д. срок, лишь бы этот новый срок был отделен от первых двух «чужим» президентством.

4. Порядок избрания Президента России до 1993 года определялся Законом РСФСР от 24 апреля 1991 г. «О выборах Президента РСФСР». В соответствии

с ним первым Президентом России был избран Б. Н. Ельцин. Правовой статус Президента регулировался Законом РСФСР от 24 апреля 1991 г. «О Президенте РСФСР». В связи с их несоответствием новой Конституции Указом Президента России от 24 декабря 1993 г. оба эти закона признаны недействующими. Подготовлены варианты нового федерального закона о выборах Президента Российской Федерации.

Статья 82

1. При вступлении в должность Президент Российской Федерации приносит народу следующую присягу:

«Клянусь при осуществлении полномочий Президента Российской Федерации уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, соблюдать и защищать Конституцию Российской Федерации, защищать суверенитет и независимость, безопасность и целостность государства, верно служить народу».

2. Присяга приносится в торжественной обстановке в присутствии членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы и судей Конституционного Суда Российской Федерации.

1. Статья 82 регулирует акт присяги Президента России. Этот акт — не формальная процедура. Он имеет важное юридическое значение: с одной стороны, это обязывающая Президента клятва перед народом (ее нарушение может повлечь ответственность Президента в виде отрешения его от должности — см. статью 93); с другой стороны, с момента произнесения присяги Президент вступает в должность, начинает осуществлять принадлежащие ему полномочия и прекращает исполнение своих обязанностей с момента принесения присяги вновь избранным Президентом.

Присяга приносится вновь избранным Президентом в большинстве стран мира (глава государства — монарх присягу не приносит, ее в какой-то мере заменяет акт коронации на царствование). Текст присяги обычно содержится в Конституции (Россия, США), но иногда такого текста в основном законе страны нет (Франция, Индия). Если во время исполнения

Президентом своей должности принимается новая конституция, содержащая иной текст присяги, по-вторно присяга, по общему правилу, не приносится. Если одно и то же лицо избирается Президентом на второй (третий и т. д.) срок, то обычно требуется повторное принесение присяги. В некоторых странах присяга, однако, Президентом не приносится (на-пример, в Швейцарии, где Президент избирается на один год Федеральным советом из числа его членов). Если на пост Президента при открывшейся вакансии заступает временно другое лицо (председатель парламента, верховного суда, председатель правительства и т. д.), обычно присяга необходима. В России присягу впервые принял избранный Президентом Б. Н. Ельцин.

Произнося присягу, Президент Российской Федерации клянется при осуществлении своих полномочий уважать и защищать права и свободы человека и гражданина, Конституцию, суверенитет и целостность государства, верно служить народу. Обычно присяга Президента имеет особые формулировки, но в некоторых странах (например, в Болгарии) она идентична тексту присяги депутатов парламента. После того, как Президент Российской Федерации принес присягу, исполняется Государственный гимн.

Нарушение присяги Президентом является основанием для отрешения его от должности (такая процедура во многих странах носит название импичмента) и последующего возможного предания суду по обвинению в совершении тяжкого уголовного преступления.

2. Присяга приносится в торжественной обстановке, в России — в зале заседаний парламента (в некоторых странах — в Верховном Суде) при особом составе присутствующих. Конституция России предусматривает присутствие членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, судей Конституционного Суда. Для принесения присяги Президентом Конституция России не требует кворума указанных трех органов, в ней говорится о присутствии членов этих органов, но на практике торжественный акт присяги происходит при максимуме членов этих органов.

В России присяга носит светский характер и приносится на Конституции; в некоторых странах присяга (клятва) приносится на Библии, на Коране.

Символом президентской власти является штандарт (флаг) Президента Российской Федерации. Он представляет собой квадратное полотнище из трех равновеликих горизонтальных полос белого, синего и красного цвета с изображением в центре Государственного герба. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 15 февраля 1994 г. оригинал президентского штандарта находится в служебном кабинете Президента в столице государства, дубликат штандарта поднимается над резиденцией Президента в столице государства, над другими резиденциями во время пребывания Президента в них, устанавливается и поднимается на транспортных средствах Президента Российской Федерации. На этих транспортных средствах также должно быть изображение Государственного герба.

Статья 83

Президент Российской Федерации:

- а) назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства Российской Федерации;
- б) имеет право председательствовать на заседаниях Правительства Российской Федерации;
- в) принимает решение об отставке Правительства Российской Федерации;
- г) 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;
- д) по предложению Председателя Правительства Российской Федерации назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, федеральных министров;
- е) 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;

Федерации; вносит в Совет Федерации предложение об освобождении от должности Генерального прокурора Российской Федерации; назначает судей других федеральных судов;

ж) формирует и возглавляет Совет Безопасности Российской Федерации, статус которого определяется федеральным законом;

з) утверждает военную доктрину Российской Федерации;

и) формирует Администрацию Президента Российской Федерации;

к) назначает и освобождает полномочных представителей Президента Российской Федерации;

л) назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил Российской Федерации;

м) назначает и отзывает после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях.

Комментируемая статья открывает блок статей (статьи 83—89)

Конституции, в которых содержатся нормы о полномочиях Президента Российской Федерации. Статья 83 закрепляет полномочия Президента, связанные главным образом с назначением некоторых высших должностных лиц (например, Председателя Правительства Российской Федерации), формированием путем назначения некоторых органов при Президенте (Совета Безопасности), с представлением кандидатур Государственной Думе или Совету Федерации для назначения их на высокие должности (судей Конституционного Суда, Генерального прокурора и др.).

Согласно пункту «а», Президент назначает Председателя Правительства Российской Федерации. До акта назначения он должен получить согласие Государственной Думы. Государственная Дума выражает согласие на назначение определенного лица Председателем Правительства путем голосования. Кандидатуру на должность Председателя Правительства России Государственной Думе предлагает Президент Российской Федерации. Предложенная кандидатура должна получить большинство голосов от общего числа

депутатов Думы. После этого Президент назначает Председателя Правительства. Государственная Дума может трижды отклонить кандидатуру. Подробно порядок получения согласия Думы и назначения Президентом Председателя Правительства определяется в главе 6 Конституции, посвященной Правительству (см. комментарий к статье 111).

Структура Правительства Российской Федерации утверждена Указом Президента Российской Федерации от 10 января 1994 г. «О структуре федеральных органов исполнительной власти»: оно состоит из руководителей 67 министерств, государственных комитетов и иных ведомств (против 120, действовавших до издания данного Указа).

Президент имеет право по своему усмотрению председательствовать на заседаниях Правительства, занимая тем самым место Председателя Правительства (пункт «б»). Такая практика существовала в Российской Федерации, есть она и в зарубежных странах (например, во Франции). На этих заседаниях рассматриваются наиболее важные вопросы государственной жизни (в некоторых странах подобные заседания называются официальными заседаниями Правительства, Советом Министров, в отличие от Совета кабинета, проходящего под председательством премьер-министра).

Следует отметить, что право Президента председательствовать на заседаниях Правительства характерно для президентских республик, в которых глава государства возглавляет одновременно исполнительную власть, а также для полупрезидентских республик. Поэтому полномочие, предусмотренное пунктом «б» комментируемой статьи,— одна из черт, позволяющих характеризовать Российскую Федерацию как полупрезидентскую республику.

Решение об отставке Правительства Российской Федерации, согласно пункту «в», может быть принято Президентом в трех случаях: по собственному усмотрению, в случае подачи Правительством заявления об отставке, в случае выражения недоверия Правительству Государственной Думой (см. комментарий к статье 117). Данный пункт статьи 83 посвящен отставке Правительства в целом. Однако Президент вправе уволить отдельных членов Правительства, чему посвящен пункт «д». Это право вытекает из того, что он назначает их самостоятельно, согласия Государственной Думы в этом случае не требуется. Что же касается права

уволить в отставку весь состав Правительства (включая Председателя) в том случае, когда ему не выражено недоверие Государственной Думой и когда само Правительство не подает в отставку, то это полномочие Президента требует для своего осуществления определенных условий, поскольку Председатель Правительства назначается с согласия Государственной Думы. Тем не менее это право Президента закреплено за ним Конституцией.

В связи с тем, что при подаче Правительством заявления об отставке решение передается на усмотрение Президента, он может не согласиться с заявлением Правительства и поручить ему продолжать выполнение своих обязанностей без указания срока или в течение определенного срока до формирования нового Правительства.

В соответствии с пунктом «г» комментируемой статьи Президент представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального банка Российской Федерации, он же ставит вопрос перед Государственной Думой об освобождении Председателя Центрального банка от должности. В отличие от порядка назначения и смещения Председателя Правительства в данном случае Президент лишь представляет кандидатуру на должность Председателя Центрального банка или ставит вопрос о его смещении, само назначение или смещение осуществляется Государственной Думой (см. комментарий к пункту «в» статьи 103).

Президент назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства и федеральных министров без участия какого-либо иного органа, но делает это лишь по предложению Председателя Правительства (пункт «д»). После принятия Конституции обновление состава Правительства было произведено Президентом, например, в январе 1994 года после длительных консультаций с Председателем Правительства России. Некоторых министров Президент Российской Федерации освободил от должности в соответствии с их заявлениями об отставке в связи с их несогласием с политикой Правительства по отдельным вопросам. Имели место факты увольнения Президентом руководителей отдельных ведомств за грубое нарушение трудовой дисциплины.

Президент представляет Совету Федерации кандидатуры на должность судей Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда, Генерального прокурора Российской Федерации. Назначение этих должностных лиц осуществляет Совет Федерации. Он же по представлению Президента может освободить Генерального прокурора от должности (пункт «е»). Что же касается судей названных выше судов, то порядок их смещения Конституция России не предусматривает. В соответствии со статьей 121 Конституции порядок прекращения полномочий судьи должен быть установлен федеральным законом.

Указ Президента Российской Федерации от 25 декабря 1993 г. «О замещении вакантных должностей федеральных судей» установил, что предварительный отбор кандидатов на должность судей Конституционного Суда Российской Федерации осуществляется Всероссийским съездом судей и Министерством юстиции Российской Федерации. Они формируют самостоятельные списки кандидатур, в списки включаются по две кандидатуры на каждую вакантную должность. Съезд судей был проведен в марте 1994 года, списки от имени Съезда и Министерства юстиции были представлены Президенту. В 1994 году Федеральное Собрание приняло Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации», подписанный Президентом 21 июля 1994 г. (см. комментарий к статье 125). При комплектовании штата Верховного Суда Российской Федерации (115 человек) Президент по частям представляет списки кандидатур Совету Федерации. Например, в июле 1994 года он представил список из 47 кандидатур. Список кандидатов на вакантные должности судей Верховного Суда представляется Президенту Российской Федерации Председателем Верховного Суда. Судьи областных, краевых, Московского и Санкт-Петербургского судов, районных (городских) народных судов, военных судов, срок полномочий которых истек после 21 сентября 1993 г., временно исполняют полномочия и обязанности судей до принятия соответствующего федерального закона. Впоследствии своими указами Президент Российской Федерации назначил председателей и членов судов многих краев и областей. Президент на основании пункта «ж» статьи 83 назначает членов Совета Безопасности. Это—совещательный

орган при Президенте, в котором он председательствует. Его членами являются ряд высших должностных лиц (министры обороны, иностранных дел, внутренних дел, директор Службы внешней разведки, директор Федеральной службы контрразведки и др.).

При Совете Безопасности действует научный совет, положение о котором утверждено Указом Президента Российской Федерации от 31 января 1994 г.

Пункт «з» предоставляет Президенту право утверждать военную доктрину Российской Федерации. Аналогичной статьи нет в конституциях других стран. Новая военная доктрина была утверждена Президентом в 1993 году на заседании Совета Безопасности.

Президент в соответствии с пунктом «и» формирует Администрацию — собственный рабочий аппарат во главе с Руководителем Администрации. Администрация не является органом государственной власти и не имеет вследствие этого каких-либо императивных полномочий. Она призвана обеспечивать исполнение Президентом его конституционных функций. Администрация включает в себя экспертно-аналитические, контрольные и вспомогательные подразделения. Следует подчеркнуть, что ряд непосредственно подчиненных Президенту специальных служб (Федеральная служба контрразведки, Служба внешней разведки, Федеральное агентство правительственной связи и информации при Президенте России, Государственная техническая комиссия) не входят в Администрацию Президента и не подчиняются ее Руководителю. При Президенте Российской Федерации создано также множество других организаций (Судебная палата по информационным спорам, Общественная палата для связи с общественными организациями, Совет по делам казачества и др.), которые также не входят в состав Администрации Президента. Большинство из них действует на общественных началах.

Существующие в зарубежных странах аналогичные учреждения (администрация, канцелярия президента и т. п.) имеют более узкий состав. Как правило, они не занимаются вопросами непосредственного, оперативного управления, что иногда делают некоторые управления и отделы Администрации Президента Российской Федерации.

Администрация Президента как специальный орган в зарубежных конституциях не упоминается.

Согласно пункту «к», Президент назначает и освобождает своих полномочных представителей (их следует отличать от дипломатических представителей Российской Федерации, которые назначаются и отзываются Президентом в соответствии с пунктом «м» данной статьи). В настоящее время наряду с полномочными представителями Президента в субъектах Российской Федерации назначены полномочный представитель Президента России в Федеральном Собрании и полномочный представитель Президента России в Межпарламентской ассамблее СНГ. Видимо, на основании комментируемого пункта производится также назначение представителей Президента «ай Бос», например представителя Президента по конкретному законопроекту, внесенному главой государства в парламент.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 10 июня 1994 г. назначенные ранее (в 1991 — 1993 годах) представители Президента в республиках, а также других субъектах Федерации считаются полномочными представителями Президента. На практике своими указами Президент Российской Федерации назначал и отзывал многих своих полномочных представителей.

Согласно пункту «л», Президент назначает на должность и освобождает от должности высшее командование Вооруженных Сил (командующих родами войск, военных округов и др.), что делается обычно по представлению Министра обороны.

Экспертную оценку вносимых на рассмотрение Президента кандидатов осуществляет Комиссия по высшим воинским должностям, высшим воинским и высшим специальным званиям Совета по кадровой политике при Президенте Российской Федерации. Положение об этой Комиссии утверждено Указом Президента Российской Федерации от 20 июня 1994 г.

После консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания (обычно это комиссии по иностранным делам) Президент назначает и отзывает дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях (пункт «м»). В связи с тем, что в Государственной Думе создано три комитета, к ведению которых относятся внешнеполитические вопросы, Президент по своему выбору может обратиться к любому из них.

Статья 84

Президент Российской Федерации:

- а) назначает выборы Государственной Думы в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральным законом;
- б) распускает Государственную Думу в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией Российской Федерации;
- в) назначает референдум в порядке, установленном федеральным конституционным законом;
- г) вносит законопроекты в Государственную Думу;
- д) подписывает и обнародует федеральные законы;
- е) обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства.

Комментируемая статья содержит полномочия Президента, связанные главным образом с деятельностью парламента.

Согласно пункту «а», Президент назначает выборы Государственной Думы в связи с истечением срока ее полномочий, предусмотренного Конституцией, или в связи с ее роспуском. Порядок выборов устанавливается федеральным законом о выборах. Выборы в действующую Государственную Думу проведены 12 декабря 1993 г. на основе Положения о выборах депутатов Государственной Думы, введенного в действие Указом Президента Российской Федерации от 21 сентября 1993 г. Дату выборов назначил Президент.

В соответствии с пунктом «б» Президент распускает Государственную Думу, но только в точно установленных Конституцией случаях. Роспуск возможен если: Государственная Дума большинством общего состава депутатов трижды отклоняет представленные Президентом кандидатуры на должность Председателя Правительства Российской Федерации (каждая кандидатура должна быть рассмотрена Думой в течение недели); Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству (одно-кратное выражение недоверия роспуск Думы повлечь не может).

Президент назначает референдум (общегосударственное голосование избирателей), порядок проведения которого устанавливается федеральным конституционным законом (пункт «в»). В Российской Федерации было проведено несколько референдумов. Последний из них 12 декабря 1993 г. был назначен Президентом по вопросу о принятии Конституции Российской Федерации. В соответствии с законом о референдуме, действовавшим тогда, Конституция была принята более чем половиной голосов избирателей при участии в голосовании более половины лиц, внесенных в списки избирателей. В субъектах Федерации, в административно-территориальных единицах могут проводиться местные референдумы. Их назначают соответствующие органы государственной власти и должностные лица на местах. В субъектах Федерации и административно-территориальных единицах в последние годы было проведено множество местных референдумов. Таким путем были приняты конституции республик в составе Российской Федерации, изменились названия городов, менялись структура управления, границы административно-территориального деления и т. д.

Согласно пункту «г», Президент вносит законопроекты в Государственную Думу. В соответствии с практикой многих стран законодательная инициатива Президента имеет особый характер: в отличие от других субъектов, обладающих правом законодательной инициативы, президентские законопроекты рассматриваются вне очереди. В ряде зарубежных стран (например, в США) Президент не имеет права вносить законопроекты непосредственно и делает это через депутатов нижней палаты или сенаторов.

В течение 14 дней Президент подписывает и обнародует (промульгирует) федеральные законы, т. е. законы, действующие на всей территории России (пункт «д»). Без подписи Президента закон не вступает в силу. Президент обязан подписать закон и в случае нежелания сделать это, когда президентское вето преодолено квалифицированным большинством (две трети) от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. В этом случае, подписывая закон, Президент удостоверяет его подлинность. Он обязан опубликовать такой закон в течение семи дней. Президент Российской Федерации неоднократно применял право вето по отношению

к законам, принятым прежним Верховным Советом Российской Федерации. Право вето по отношению к законам Федерального Собрания, избранного 12 декабря 1993 г., он не использовал. 8 мая 1994 г., не желая обострять отношений с парламентом, он подписал Закон о статусе депутатов Федерального Собрания, хотя и признал в специальном обращении к депутатам, что, по его мнению, данный закон содержит противоречия с Конституцией. С другой стороны, Государственная Дума Федерального Собрания в своем постановлении от 10 июня 1994 г. отметила, что некоторые акты Президента, относящиеся к вопросам местного самоуправления, не соответствуют Конституции Российской Федерации и ограничивают права населения на местное самоуправление. Ежегодные послания об основных направлениях внешней и внутренней политики государства (пункт «е»), с которыми Президент обращается к Федеральному Собранию, рассматриваются на совместном заседании палат парламента (обычно палаты заседают раздельно). В начале 1994 года Президент Российской Федерации обратился к Федеральному Собранию с Посланием «Об укреплении Российского государства (Основные направления внутренней и внешней политики)». Ежегодные послания Президента в зарубежных странах обычно служат целям ориентации законодательной деятельности парламента.

Статья 85

1. Президент Российской Федерации может использовать согласительные процедуры 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.

В случае недостижения согласованного решения он может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда.

2. 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.

1. Положения комментируемой статьи касаются некоторых сторон роли Президента в отношениях с субъектами Российской Федерации. Согласительные процедуры, которые вправе использовать Президент при возникновении упомянутых в части первой статьи 85 разногласий, могут выражаться в совместном обсуждении спорных вопросов, в предложении компромиссных вариантов, в поисках консенсуса и др., с тем чтобы найти взаимоприемлемый вариант. Если согласованное решение не будет найдено, Президент по своей инициативе может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда. Как правило, это Конституционный Суд Российской Федерации, но по согласию сторон в случае спора между субъектами Федерации может быть избрана, например, форма третейского суда. В любом случае, однако, исключается передача дела в международный суд, поскольку речь идет о внутренних вопросах жизни государства. В 1994 году по инициативе Президента был подготовлен Договор об общественном согласии, открытый для подписания 28 апреля 1994 г. Его подписали более 800 участников: представители государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, политических партий, организаций, движений и т. д. Присоединение к Договору продолжается.

2. Если акты органов исполнительной власти субъектов Федерации противоречат Конституции России, федеральным законам (имеются в виду и федеральные конституционные законы), международным обязательствам Российской Федерации, а также нарушают права и свободы человека и гражданина, Президент России вправе приостановить действие таких актов. Речь идет прежде всего об актах правительств (и аналогичных им органов) субъектов Федерации, а также глав администраций. По отношению к актам законодательных органов субъектов Федерации Президент таких полномочий не имеет. Что же касается актов президентов, которые имеются в некоторых субъектах Федерации, то осуществление указанного полномочия Президента

России зависит от того, рассматриваются или нет пре-зиденты субъектов Федерации по конституциям респуб-лик в качестве носителей исполнительной власти. Пре-зидент лишь приостанавливает действие упомянутых актов субъектов Федерации. Окончательно решает этот вопрос (т. е. восстанавливает действие оспариваемого акта или признает акт окончательно утратившим силу) соответствующий суд. Таким судом может быть Кон-ституционный Суд Российской Федерации, но Прези-дент может обратиться и в орган конституционного контроля того субъекта Федерации, исполнительная власть которого издала оспариваемый акт. Президент Российской Федерации неоднократно использовал упо-мянутое выше свое право в связи с противоречием некоторых актов исполнительной власти субъектов Фе-дерации Конституции Российской Федерации. Так, бы-ли приостановлены постановления главы администра-ции Ненецкого автономного округа, указы президентов Ингушской Республики и Республики Саха (Якутия).

Статья 86

Президент Российской Федерации:

- а) осуществляет руководство внешней полити-кой Российской Федерации;
- б) ведет переговоры и подписывает междуна-родные договоры Российской Федерации;
- в) подписывает ратификационные грамоты;
- г) принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических предста-вителей.

В комментируемой статье говорится о полномочи-ях Президента Российской Федерации в области внеш-ней политики.

Согласно пункту «а», Президент в сотрудничестве с парламентом разрабатывает стратегический внешне-политический курс и непосредственно руководит его выполнением, как это имеет место и во многих зару-бежных президентских и полупрезидентских республи-ках. Осуществляя внешнеполитический курс, Прези-дент непосредственно инструктирует Министра иност-ранных дел по принципиальным вопросам, устанавли-вает прямые контакты с главами других государств

(в

том числе путем государственных визитов в зарубежные страны, приема глав зарубежных государств в своей стране, переговоров с ними, определения взаимных интересов, установления сотрудничества, посещения влиятельных международных организаций и выступления в их центрах), систематически ведет телефонные переговоры с главами государств и премьер-министрами некоторых сопредельных стран и других государств, участвует лично в важнейших международных совещаниях и т. д.

В соответствии с пунктом «б» Президент лично ведет переговоры по принципиальным вопросам с главами государств и правительств других стран. По уполномочию Президента дипломатические переговоры могут вести назначенные им лица или делегации. Он лично подписывает важные международные договоры от имени Российской Федерации, для этого Президенту не нужно иметь никакого уполномочивающего на то документа. Президент также может уполномочить подписать договор определенное лицо (обычно главу делегации), но для этого данному лицу необходимо иметь соответствующий документ от имени главы государства.

Президент подписывает ратификационные грамоты, т. е. документы, подтверждающие, что подписанный договор признается государством в качестве обязательного для него (пункт «в»). Вопрос же о самом праве ратифицировать международные договоры может решаться по-разному. В зарубежных странах в зависимости от содержания договора его может ратифицировать либо парламент, либо президент.

В соответствии с пунктом «г» Президент принимает верительные и отзывные грамоты (особые документы в форме официальных писем) аккредитуемых (т. е. доверенных) при нем иностранных дипломатических представителей (послов, посланников и др.). Эти грамоты адресуются от главы иностранного государства к главе (Президенту) России. В верительных грамотах указывается, что определенному лицу (послу) поручено представлять интересы своего государства, его словам и действиям надлежит «верить» (отсюда и название «верительная грамота»). При вручении грамот обычно присутствует Министр иностранных дел. Речи не произносятся. Дипломатический представитель называет себя, государство, главу своего государства, вручает

грамоту Президенту России и кратко представляет своих ближайших сотрудников. Нередко для вручения грамот собирается несколько новых послов. После вручения грамот Президент России обычно имеет краткую беседу с новым послом (послами). Отзывные грамоты прекращают выполнение полномочий конкретного дипломатического представителя.

Статья 87

1. Президент Российской Федерации является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации.

2. В случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии Президент Российской Федерации вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе.

3. Режим военного положения определяется федеральным конституционным законом.

1. В комментируемой статье определяются полномочия Президента Российской Федерации, связанные с руководством Вооруженными Силами и с использованием их в особых ситуациях.

В соответствии с занимаемой должностью Президент, как и президенты (главы) других государств, по традиции является Главнокомандующим Вооруженными Силами. В мирное время он осуществляет лишь самое общее политическое руководство Вооруженными Силами. Более конкретным руководством и строительством Вооруженных Сил занимается Правительство России: оперативным управлением войсками ведает Министр обороны через подчиненные ему воинские службы и воинских начальников. Во многих странах, однако, Министр обороны является лишь политическим руководителем, а управлением войсками ведает Генеральный Штаб или другое соответствующее учреждение. В условиях чрезвычайных обстоятельств Президент Российской Федерации может принять на себя непосредственное управление Вооруженными Силами, некоторыми соединениями и частями и как Глав-

нокомандующии отдать соответствующие приказы Министру обороны. Президент может принять на себя также непосредственное командование войсками в случае войны, агрессии со стороны иностранных государств.

В настоящее время Вооруженные Силы России включают военнослужащих Министерства обороны (2,1 млн. человек), Внутренних войск МВД (300 тысяч), Пограничных войск (200 тысяч) и Федеральной службы контрразведки (80 тысяч).

2. При агрессии или непосредственной угрозе агрессии против России со стороны иностранных государств Президент Российской Федерации издает указ о введении военного положения. Оно может быть введено на территории всей страны или в отдельных местностях, которые подверглись нападению, которым угрожает нападение или которые имеют особое значение для обороны страны. В условиях военного положения государственная власть может быть сосредоточена в руках военачальников, воинских командиров, а некоторые конституционные права и свободы граждан могут быть ограничены (например, свобода собраний, уличных демонстраций, свобода печати). Такие ограничения возможны в данном случае только в той мере и на такой период времени, в каких это необходимо для обеспечения обороны страны и безопасности государства. В соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах (вступил в силу в 1976 году), участником которого является Россия, а также в соответствии со статьей 56 Конституции некоторые конституционные права и свободы не подлежат ограничению даже в условиях чрезвычайного положения. Эту норму по аналогии можно распространить в каком-то объеме и на военное положение. Запрещаются отступления от статей Конституции, провозглашающих право на жизнь, свободу совести, неприкосновенность частной жизни, свободу предпринимательской деятельности, запрещающих рабство, пытки и др. (см. комментарии к статьям 20, 21, 23, 24, 28, 34, 40, 46—54). При введении военного положения Президент Российской Федерации немедленно сообщает об этом Государственной Думе и Совету Федерации. Указ Президента о введении военного положения требует утверждения Советом Федерации. В других государствах,

где парламент работает в сессионном порядке (например в Бразилии), введение военного (осадного и др.) положения требует немедленного (обычно в течение пяти дней) созыва парламента для утверждения или отмены военного положения.

3. Режим военного положения определяется федеральным конституционным законом (см. комментарии к статье 76).

Статья 88

Президент Российской Федерации при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе.

Комментируемая статья посвящена полномочию Президента Российской Федерации на введение чрезвычайного положения на всей территории России или в отдельных местностях. Условия и порядок введения чрезвычайного положения должны быть определены, как предусмотрено в Конституции, федеральным конституционным законом (о федеральном конституционном законе см. комментарий к статье 76). В соответствии с действующим законодательством (Закон РСФСР от 17 мая 1991 г. «О чрезвычайном положении») основаниями для введения чрезвычайного положения являются попытки насильственного изменения конституционного строя, массовые беспорядки, сопровождающиеся насилием, межнациональные конфликты, блокада отдельных местностей, угрожающая жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности государственных институтов, а также стихийные бедствия, эпидемии, эпизоотии, крупные аварии, требующие проведения аварийно-спасательных и восстановительных работ.

О введении чрезвычайного положения Президент издает Указ, в котором должны быть приведены обстоятельства, служащие основанием для такого введения, обоснование необходимости его введения, перечень и пределы чрезвычайных мер и исчерпывающий

перечень ограничений прав и свобод граждан, государ-ственные органы, отвечающие за осуществление чрез-вычайного положения, и точные пределы полномочий этих органов, границы территории, на которой вводит-ся чрезвычайное положение, время вступления в силу Указа о чрезвычайном положении, точный срок, на который вводится чрезвычайное положение.

Указ доводится до сведения населения через средств-ва массовой информации не менее чем за шесть часов до вступления его в силу (кроме случаев, требующих неотложных мер по спасению населения). На период чрезвычайного положения Указом могут устанавливаться: особый режим въезда и выезда и ограничение свободы передвижения по территории, на которой введено чрезвычайное положение, уси-ленная охрана общественного порядка и объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения, запре-щение проводить собрания, митинги, демонстрации и иные массовые мероприятия, запрещение забастовок, ограничение передвижения транспортных средств. В случае насильственных действий по изменению конституционного строя могут дополнительно вво-диться: комендантский час, ограничение свободы пе-чати путем установления предварительной цензуры, временное изъятие множительных средств, временное приостановление (после предупреждения) деятель-ности политических партий, проверка документов, личный досмотр, выдворение нарушителей обществен-ного порядка, оказавшихся на данной территории, к месту их постоянного жительства.

Если чрезвычайное положение вводится в условиях стихийных бедствий, то могут применяться и другие дополнительные меры: эвакуация граждан, введение особого порядка распределения продуктов питания, карантин, изменение режима работы предприятий, мо-билизация-трудоспособного населения для проведения спасательных и иных работ и др.

.При введении режима чрезвычайного положения в соответствии с Международным пактом о граж-данских и политических правах, участником которого является и Россия, права и свободы граждан могут ограничиваться только в такой мере, в какой это необходимо для защиты конституционного строя, нра-вственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны и безопасности

государства. В акте о введении чрезвычайного положения указываются пределы ограничения прав человека и гражданина, а также срок действия этих ограничений. Некоторые основные права ограничены быть не могут, введение чрезвычайного положения не может быть основанием для применения пыток, жестокого или унижающего человеческого достоинства обращения или наказания, для каких-либо ограничений права на жизнь, на свободу мысли, совести, религии.

На практике в различных странах срок ограничений, как правило, не превышает шесть месяцев, но может неоднократно продлеваться. Обычно продление срока осуществляется актами парламента, но иногда главы государства.

Вводя чрезвычайное положение, Президент Российской Федерации незамедлительно сообщает об этом Совету Федерации и Государственной Думе. Указ Президента России о введении чрезвычайного положения подлежит утверждению Советом Федерации.

Чрезвычайное положение неоднократно вводилось на части территории некоторых республик на юге России, куда посылались войска с миротворческими задачами, в частности, чтобы контролировать перемирие враждующих сторон.

Статья 89

Президент Российской Федерации:

- а) решает вопросы гражданства Российской Федерации и предоставления политического убежища;
- б) награждает государственными наградами Российской Федерации, присваивает почетные звания Российской Федерации, высшие воинские и высшие специальные звания;
- в) осуществляет помилование.

Комментируемая статья регулирует полномочия Президента Российской Федерации, относящиеся к правовому статусу личности.

Президент решает вопросы гражданства Российской Федерации (пункт «а») в случаях натурализации (приобретения гражданства по заявлению данного лица при соблюдении необходимых для этого условий),

оптации (перехода части территорий государства к другому государству) и т. д. При приобретении гражданства по рождению решения Президента не требуется: такое гражданство приобретается автоматически в зависимости от гражданства родителей (право крови) или места рождения (право почвы). Президент Российской Федерации не вправе лишить гражданства гражданина России или выслать его из страны, что практиковалось в СССР (см. комментарий к статьям 6 и 61). Как уже отмечалось, вопросы гражданства в Российской Федерации регулируются Законом Российской Федерации от 28 ноября 1991 г. «О гражданстве» (см. комментарий к статье 6) и Положением о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, утвержденным Указом Президента России от 10 апреля 1992 г. (в редакции Указа от 27 декабря 1993 г.). Заявление или ходатайство о приобретении или прекращении гражданства подается на имя Президента по месту жительства (в зарубежных странах — в дипломатические представительства или консульства России); оформляют и выдают соответствующие документы органы Министерства внутренних дел России. При Президенте действует Комиссия по вопросам гражданства. Деятельность Комиссии обеспечивает Управление по вопросам гражданства в Администрации Президента. Положение о нем утверждено Указом Президента от 17 марта 1994 г.

В соответствии с пунктом «а» комментируемой статьи Президент решает также вопросы о предоставлении политического убежища; оно предоставляется иностранным гражданам и лицам без гражданства в соответствии с общепринятыми нормами международного права (существует Декларация о территориальном убежище, принятая резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1967 г., но резолюция имеет рекомендательный характер). Право убежища предоставляется лицам, преследуемым за их религиозную, научную, творческую деятельность.

В качестве главы государства Президент Российской Федерации награждает государственными наградами России (пункт «б»), в их числе ордена и медали, присваивает почетные звания. При Президенте действует Комиссия по государственным наградам. Президент Российской Федерации присваивает высшие воинские звания (например, маршала, генерала ар-

мии), высшие специальные звания (например, дипло-матические ранги). Решения комиссий по государ-ственным премиям в области науки и техники, литера-туры и искусства утверждаются указами Президента. Вручение высших государственных наград осуществ-ляется лично Президентом в торжественной обста-новке, как правило, в одном из залов Кремля.

Условия награждения и присвоения почетных зва-ний регулируются специальными законами и утверж-даемыми этими законами положениями о конкретных орденах, медалях, почетных званиях, государственных премиях.

На практике Президент не только награждает ут-вержденными орденами и медалями, но и сам учреж-дает различные виды таких наград. Так, Указом от 2 марта 1994 г. он учредил несколько новых орденов (орден Мужества, орден Почета и др.) и медалей (ме-дали Суворова, Ушакова и др.). Есть и другие указы Президента об учреждении новых орденов и медалей.

Пункт «в» предоставляет Президенту право помило-вания осужденных; его разновидностью является смяг-чение наказаний. Обращение осужденного к Президенту России — последний шанс как-то изменить меру наказа-ния за уголовное преступление, назначенную пригово-ром суда, который уже вступил в законную силу.

Статья 90

1. Президент Российской Федерации издает указы и распоряжения.

2. Указы и распоряжения Президента Россий-ской Федерации обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации.

3. Указы и распоряжения Президента Россий-ской Федерации не должны противоречить Кон-ституции Российской Федерации и федеральным законам.

1. В комментируемой статье говорится о правовых актах, которые Президент принимает во исполнение своих полномочий,— об указах и распоряжениях.

Указы — это обычно нормативные акты, относящи-еся к неопределенному кругу физических и юридиче-ских лиц, органов государства, должностных лиц,

учреждений, организаций, предприятий. Распоряжения— это, как правило, акты индивидуального характера. Указы и распоряжения Президента Российской Федерации для своего действия не нуждаются в так называемой контрасигнатуре—дополнительной подписи председателя Правительства или одного из министров, как это имеет место в парламентской республике (например, в Индии, Италии).

2. Указы и распоряжения Президента России обязательны для исполнения на всей ее территории (о понятии государственной территории см. комментарий к статье 67). Будучи изданы в пределах компетенции Российской Федерации (см. статьи 71 и 72 Конституции), акты Президента Российской Федерации имеют прямое действие и не нуждаются в каком-либо одобрении (ратификации) законодательных и исполнительных органов субъектов Федерации.

Что же касается соотношения правовых актов Президента Российской Федерации с правовыми актами ее субъектов, то этот вопрос решается по аналогии с соотношением федеральных законов и законов субъектов Федерации (см. комментарий к статье 76). Если правовые акты президента республики в составе Российской Федерации (иного главы субъекта Федерации), изданные по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов, противоречат актам Президента Российской Федерации, то действуют акты Президента России. Если же акт Президента Российской Федерации противоречит акту главы субъекта Федерации, изданному по предмету ведения субъекта Федерации (остаточные полномочия), то действует акт главы субъекта Федерации.

3. Указы и распоряжения Президента не должны противоречить Конституции, имеющей высшую юридическую силу. Будучи подзаконными актами, они не должны противоречить также федеральным конституционным и федеральным законам. Вопрос о соответствии нормативных указов и распоряжений Президента Конституции Российской Федерации в случае необходимости решается Конституционным Судом России (см. комментарий к статье 125). В 1991—1993 годах, до принятия действующей Конституции, Конституционный Суд прежнего состава рассмотрел несколько ходатайств о признании указов Президента неконституционными и принял соответствующие решения.

Статья 91

Президент Российской Федерации обладает неприкосновенностью. Положение о том, что Президент Российской Федерации обладает неприкосновенностью, означает, что против него нельзя возбудить уголовное дело. Оно может быть возбуждено только после отрешения Президента от должности (см. комментарий к статье 93). Эта формула означает также, что Президент не может быть принудительно доставлен в суд, например в качестве свидетеля, он не подлежит административной ответственности. В Конституции (статья 98) есть аналогичное положение в отношении неприкосновенности депутатов Федерального Собрания. Однако депутаты могут быть лишены неприкосновенности в случае задержания на месте преступления или в случае принятия решения о лишении неприкосновенности соответствующей палатой Федерального Собрания. Положение о неприкосновенности, относящееся к Президенту, та-ких исключений не знает.

Неприкосновенность не означает, однако, отсутствия политической ответственности Президента (как отмечалось, он может быть отрешен от должности, согласно статье 93). Президент выступает также в качестве ответчика в Конституционном Суде в связи с ходатайством о признании его акта неконституционным. В этом случае Президента представляют уполномоченные им соответствующие должностные лица (члены Правительства, Государственно-правового управления, на-значенные им адвокаты и др.). В некоторых зарубежных странах к президенту как представителю государства может быть предъявлен гражданский иск в суд, где при рассмотрении дела также присутствуют его представители (должностные лица соответствующего ранга).

Статья 92

1. Президент Российской Федерации приступает к исполнению полномочий с момента принесения им присяги и прекращает их исполнение с истечени-

ем срока его пребывания в должности с момента принесения присяги вновь избранным Президентом Российской Федерации.

2. Президент Российской Федерации прекращает исполнение полномочий досрочно в случае его отставки, стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия или отрешения от должности. При этом выборы Президента Российской Федерации должны состояться не позднее трех месяцев с момента досрочного прекращения исполнения полномочий.

3. Во всех случаях, когда Президент Российской Федерации не в состоянии выполнять свои обязанности, их временно исполняет Председатель Правительства Российской Федерации. Исполняющий обязанности Президента Российской Федерации не имеет права распускать Государственную Думу, назначать референдум, а также вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации.

1. В комментируемой статье устанавливается начало срока исполнения обязанностей Президента и предусмотрены условия досрочного прекращения его полномочий. Президент Российской Федерации вступает в должность с момента принесения торжественной присяги (см. комментарий к статье 82) и прекращает осуществление своих полномочий в обычных условиях с истечением срока, на который он был избран, в момент принесения присяги вновь избранным Президентом.

2. Президент может досрочно прекратить исполнение своих полномочий. Это возможно в случае отставки Президента в соответствии с его заявлением, в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять свои полномочия, в случае отрешения от должности (см. комментарий к статье 93). В любом случае досрочного прекращения полномочий Президентом выборы нового Президента должны состояться не позднее трехмесячного срока с момента такого прекращения. В некоторых конституциях зарубежных стран урегулирован вопрос о признании стойкой неспособности Президента по состоянию здоровья осуществлять свои полномочия. Такое решение принимается специальным медицинским консилиумом,

действующим коллегиально. Иногда это решение подлежит рассмотрению органом конституционного надзора. В последние годы такое решение было принято в отношении 84-летнего президента Туниса.

3. Во всех случаях, когда Президент досрочно прекращает выполнять свои обязанности, а также когда он временно не может их выполнять, исполняющим обязанности Президента России временно становится Председатель Правительства. Как указано выше, этот срок не может превышать трех месяцев. Исполняющий обязанности Президента не имеет права распускать Государственную Думу (о праве ее роспуска см. комментарий к статье 84), назначать референдум (см. комментарий к статье 84), а также вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации (см. комментарий к статьям 134—136). Во многих зарубежных странах временно обязанности президента выполняет вице-президент, председатель парламента, председатель Сената. В отдельных странах (Мексика и др.) в этом случае избирается временный президент, но он не вправе затем баллотироваться на пост постоянного президента.

Статья 93

1. Президент Российской Федерации может быть отрешен от должности Советом Федерации только на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, подтвержденного заключением Верховного Суда Российской Федерации о наличии в действиях Президента Российской Федерации признаков преступления и заключением Конституционного Суда Российской Федерации о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения.

2. Решение Государственной Думы о выдвижении обвинения и решение Совета Федерации об отрешении Президента от должности должны быть приняты двумя третями голосов от общего числа в каждой из палат по инициативе не менее одной трети депутатов Государственной Думы и при наличии заключения специальной комиссии, образованной Государственной Думой.

3. Решение Совета Федерации об отрешении Президента Российской Федерации от должности должно быть принято не позднее чем в трехмесячный срок после выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента. Если в этот срок решение Совета Федерации не будет принято, обвинение против Президента считается отклоненным.

1. Комментируемая статья предусматривает порядок досрочного отрешения Президента Российской Федерации от должности, что осуществляется парламентом — Федеральным Собранием. Впервые такой порядок был установлен Конституцией США под названием импичмента, а затем предусмотрен основными законами многих других стран. Конституция России предусматривает более сложный, по сравнению с некоторыми зарубежными странами, порядок отрешения Президента от должности.

Окончательное решение об отрешении Президента Российской Федерации от должности принимает одна из палат парламента — Совет Федерации, но после особой процедуры, в которой обязательно участвуют другая палата — Государственная Дума, Конституционный Суд Российской Федерации и Верховный Суд Российской Федерации. В отличие от добровольной отставки Президента по собственному желанию (это возможно и имело место на практике в некоторых странах), отрешение его от должности — принудительный акт. Президент Российской Федерации может быть отрешен от должности только на основании обвинения в государственной измене или в совершении другого тяжкого преступления. Такое обвинение выдвигается и формулируется Государственной Думой, но оно должно быть подтверждено заключением Верховного Суда о том, что в действиях Президента Российской Федерации имеются признаки состава преступления. Кроме того, должно быть представлено заключение Конституционного Суда Российской Федерации о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения. Участие трех органов в процедуре отстранения Президента России от должности делает эту процедуру гораздо более сложной, чем во многих зарубежных государствах. В США, например, обвинение формулирует нижняя палата (Палата представителей) без участия других органов.

Порядок внесения предложения об отрешении Президента России от должности тоже усложнен. Такое предложение может быть сделано от имени не менее чем одной трети депутатов Государственной Думы (при этом требуется соответствующее число подписей под документом о предложении), а решение о выдвижении обвинения принимается двумя третями голосов от общего числа депутатов Государственной Думы (на практике в зарубежных странах используется тайное голосование; оно было применено и Верховным Советом Российской Федерации в 1993 году). Принятию решения должно предшествовать заключение специальной комиссии, образованной Государственной Думой, которое оглашается на ее заседании. Конституция не определяет состава комиссии, но можно заключить, что она должна состоять только из депутатов Думы. Заключение комиссии должно быть положено в основу решения Думы о выдвижении обвинения или об отклонении его.

3. Если Государственная Дума не приняла необходимым большинством голосов решение о выдвижении обвинения против Президента, процесс импичмента прекращается. Если же такое решение принято, оно вместе с заключениями Верховного Суда и Конституционного Суда передается в другую палату парламента—Совет Федерации. Совет Федерации принимает окончательное решение об отрешении Президента России от должности большинством в две трети голосов от общего числа его членов. Если такое большинство не получено, процесс прекращается, Президент остается в прежней должности. Совет Федерации должен принять решение не позднее чем в трехмесячный срок после выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента. Если в этот срок такое решение не будет принято, обвинение против Президента считается отклоненным. Установление срока для принятия решения имеет цель обеспечить определенность положения Президента в системе органов государственной власти, стабильность в стране; нельзя долго продолжать процедуру импичмента и оставлять нерешенным вопрос о главе государства. Отрешение Президента от должности парламентом применяется очень редко. В США за 200 с лишним лет действия Конституции 1787 года были лишь две попытки импичмента Президента, в 1868 и 1974 годах, но

обе они не имели успеха (в отношении ряда других федеральных должностных лиц импичмент ос) {ществ-лялся). Однако в 90-х годах импичмент президента имел место в Бразилии, Венесуэле, президент был уволен в отставку парламентом Югославии, смещен в Азербайджане (два президента), Гондурасе, Грузии, в некоторых других странах. В России в марте 1993 года Съезд народных депутатов (тогда высший законодательный орган) предпринял попытку сместить Президента Российской Федерации с должности, но не собрал необходимого большинства голосов (две трети). В июле 1994 года начал процесс об импичменте Президента парламент Румынии, но он был прекращен из-за отсутствия необходимого большинства голосов. Конституция Российской Федерации, как и основные законы других стран, регулирует только отрешение Президента от должности. После импичмента Президент становится обычным гражданином и может нести ответственность, если он совершил преступление, по нормам Уголовного кодекса. Отрешенный от должности Президент несет также иную ответственность, предусмотренную законодательством.

ГЛАВА 5 ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ

Статья 94

Федеральное Собрание—парламент Российской Федерации—является представительным и законодательным органом Российской Федерации. Конституция Российской Федерации учредила парламент Российской Федерации, который существенно отличен от бывших высших представительных органов Российской Федерации. В связи с этим особенно значимы два момента.

Во-первых, оставаясь важным органом федеральной государственной власти, парламент не наделен более всевластными полномочиями, которые позволили бы

ему, в нарушение принципа разделения властей, стать над другими федеральными органами государственной власти, определенными статьей 11 Конституции Российской Федерации, и вторгаться в их компетенцию. Во-вторых, парламент не выступает сегодня как высшее звено в иерархической соподчиненной системе Советов, как это было прежде. Создан парламент, строго соответствующий федеральному устройству государства и разделению властей по вертикали. Это отражено и в его названии — Федеральное Собрание.

Оба эти момента не умаляют ведущей роли, которая предназначена парламенту в политической системе и конституционном механизме демократического общества. Конституция называет Федеральное Собрание представительным органом Российской Федерации. Это значит, что оно выступает представителем всего многонационального народа страны, формируется на основе всеобщего участия населения в политическом процессе, а применительно к Государственной Думе путем всеобщих прямых свободных выборов (о формировании Совета Федерации см. комментарий к статье 95).

Конституция определяет в качестве основной функции Федерального Собрания законотворчество и называет его законодательным органом. Никто, кроме Федерального Собрания, не имеет права издавать федеральные законы. Они имеют высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации не наделяет Федеральное Собрание контрольной функцией в отношении органов исполнительной власти, подобной той, которую имели в прошлом Съезд народных депутатов и Верховный Совет. Вместе с тем палаты его наделены рядом полномочий, которые в совокупности и составляют контрольную функцию парламента, как-то: ответственность Правительства перед Государственной Думой, утверждение Советом Федерации определенных в Конституции указов Президента Российской Федерации, участие палат в формировании государственных органов власти, контроль за исполнением государственного бюджета, право ратификации международных договоров, заслушивание должностных лиц.

Следует подчеркнуть, что когда речь идет о контрольной функции парламента, то имеется в виду Феде-

ральное Собрание и его палаты как таковые, а не деятельность отдельных депутатов. Конституция не наделяет отдельного депутата возможностью конт-ролировать деятельность других государственных органов или возлагать на них обязанности и по-ручения.

Статья 95

1. Федеральное Собрание состоит из двух палат — Совета Федерации и Государственной Думы.

2. В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти.

3. Государственная Дума состоит из 450 депутатов.

1. Комментируемая статья определяет структуру парламента — Федерального Собрания и численность его палат.

В государствах с федеративным устройством парламенты, как правило, являются двухпалатными. Одна из них, так называемая нижняя палата, выступает как прямое представительство всего населения страны и формируется ее избирательным корпусом путем общенациональных выборов. В этом плане она не отличается от нижней палаты в парламенте унитарного государства. Другая палата — верхняя — призвана отразить специфические черты федерализма и выступает как представительство субъектов Федерации.

На таком принципе построено и Федеральное Собрание. Оно состоит из двух палат, одна из которых — Совет Федерации — призвана, как это видно уже из ее названия, отразить федеративное устройство государства, а другая — Государственная Дума — является представительством всего многонационального народа России.

Двухпалатным был и ранее действовавший Верховный Совет Российской Федерации. Однако двухпалатная структура Федерального Собрания во многом иная. Ранее палаты были равны по численному составу, теперь это не так (см. ниже). Еще более существенно то, что если раньше компетенция палат

была одинаковой, то теперь у каждой свой круг предметов ведения и полномочий (см. комментарий к статьям 102 и 103). Ранее палаты заседали по большей части совместно; ныне это может произойти лишь в особых, указанных Конституцией случаях. Даже размещены палаты Федерального Собрания в разных зданиях Москвы. Существенно изменился и законодательный процесс; центр тяжести законодательной деятельности находится в Государственной Думе. В общем плане можно сказать, что в структуре парламента проведена идея разделения труда, позволяющая обеспечить взаимодействие палат с использованием одновременно некоторых сдержек и противовесов.

2. Часть вторая статьи 95 определяет состав Совета Федерации. Каждый субъект Федерации представлен в нем двумя членами: один — от представительного, другой — от исполнительного органов государственной власти данного субъекта Федерации. Таким образом, максимально возможное число мандатов Совета Федерации—178. Каков будет порядок формирования Совета Федерации, определит федеральный закон. В декабре 1993 года Совет Федерации избирался непосредственно населением, и территория каждого субъекта Федерации являлась двухмандатным избирательным округом.

3. Численность Государственной Думы установлена в 450 депутатов. Это примерно на 200 мандатов меньше, чем численность нижней палаты в парламентах таких европейских государств, как ФРГ, Франция, Великобритания. Половина депутатов в 1993 году избиралась по партийным спискам (пропорциональная система), а половина — по одномандатным избирательным округам (мажоритарная однотуровневая система относительного большинства). Законодатель столкнулся здесь с довольно сложной дилеммой. С одной стороны, Государственная Дума, чтобы стать работоспособной, не должна быть численно велика, как существовавший ранее Съезд народных депутатов Российской Федерации. С другой стороны, уменьшение числа мандатов ведет к тому, что избирательные одномандатные округа становятся очень большими (особенно с учетом того, что половина депутатов Государственной Думы избиралась по партийным спискам).

Статья 96

1. Государственная Дума избирается сроком на четыре года.

2. Порядок формирования Совета Федерации и порядок выборов депутатов Государственной Думы устанавливаются федеральными законами.

1. Комментируемая статья говорит о порядке образования палат Федерального Собрания. Самым распространенным, выработанным мировой практикой способом образования парламента, отражающим его сущность как представительного органа, являются общенациональные выборы. В государствах с федеративным устройством формирование верхней палаты парламента может осуществляться по принципу прямого представительства членов Федерации в лице их органов власти, как, например в ФРГ, где верхняя палата — бундесрат состоит из членов правительств земель.

Представительство от органов государственной власти субъектов Российской Федерации предусмотрено статьей 95 Конституции для Совета Федерации. Однако будет ли оно прямым, т. е. осуществляться по должности или путем выборов, должен определить федеральный закон. Государственная Дума избирается на основе всеобщего избирательного права сроком на четыре года. Такой срок соответствует мировой практике, он отвечает двум выработанным ею критериям. Во-первых, периодичность избирательных кампаний должна быть достаточной для того, чтобы обновление законодательного органа не слишком отставало от социальных, политических и иных изменений, происходящих в обществе. Во-вторых, срок должен быть достаточным для того, чтобы избранные депутаты, в частности те, которые избираются впервые, могли освоить основы парламентской деятельности и затем использовать полученный опыт в течение достаточно продолжительного времени. Перед истечением четырехлетнего срока, на который избирается Государственная Дума, Президент России назначает дату новых выборов (см. комментарий к пункту «а» статьи 84).

Первые выборы в Федеральное Собрание (декабрь 1993 г.) проходили в сложной политической ситуации.

Страна переживает переходный период, характеризуемый чрезвычайной быстротой социальных изменений. С учетом этого Конституция в разделе втором о заключительных и переходных положениях установила, что обе палаты Федерального Собрания первого созыва избираются сроком на два года. Изменение этого срока (такие предложения выдвигались) возможно только путем процедуры, предусмотренной для внесения поправок в Конституцию (см. комментарий к статьям 134, 136).

2. В соответствии с частью второй статьи 96 порядок формирования Совета Федерации и порядок выборов депутатов Государственной Думы устанавливаются федеральными законами. В настоящее время эти законы еще не приняты. Выборы в Федеральное Собрание в декабре 1993 года проходили на основе Положений о выборах, утвержденных указами Президента Российской Федерации. Для выборов в Государственную Думу была применена смешанная избирательная система (см. комментарий к части третьей статьи 95). Выборы в Совет Федерации проводились по мажоритарной двухмандатной избирательной системе (два депутата от каждого субъекта Федерации). Каким будет в дальнейшем порядок формирования Совета Федерации, определит федеральный закон. Государственная же Дума в соответствии с Конституцией будет и впредь формироваться путем всеобщих прямых выборов, на основе всеобщего избирательного права. Однако сохранится ли смешанная избирательная система в том виде, как она применялась в 1993 году, видоизменится ли она или ее заменят иной — все это тоже зависит от будущего федерального избирательного закона.

Статья 97

1. Депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший 21 года и имеющий право участвовать в выборах.

2. Одно и то же лицо не может одновременно являться членом Совета Федерации и депутатом Государственной Думы. Депутат Государственной Думы не может быть депутатом иных представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

3. Депутаты Государственной Думы работают на профессиональной постоянной основе. Депутаты Государственной Думы не могут находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности.

1. Комментируемая статья говорит о пассивном избирательном праве, т. е. о том, кто и с какого возраста может быть избран депутатом Государственной Думы, и о так называемом принципе несовместимости. Часть первая определяет три условия, при наличии которых лицо может быть зарегистрировано в качестве кандидата в депутаты Государственной Думы и в случае победы стать депутатом.

Во-первых, это лицо должно быть гражданином Российской Федерации. Иностранцы не пользуются на российских выборах ни активным, ни пассивным избирательным правом. По букве части первой статьи 97 не могут быть избраны в Государственную Думу и лица без гражданства (апатриды), постоянно проживающие на территории Российской Федерации.

Во-вторых, депутатом может стать лишь гражданин, достигший 21 года. Таким образом, возрастной ценз пассивного избирательного права, т. е. права быть избранным, на три года больше, чем возрастной ценз активного избирательного права, т. е. права голосовать на выборах (18 лет). Это повышение ценза объясняется тем, что слишком молодой депутат еще не обладает достаточным жизненным опытом. Мировая практика знает и более высокие цензы пассивного избирательного права, особенно при избрании верхней палаты парламента.

В-третьих, для того чтобы быть избранным в Государственную Думу, гражданин должен обладать активным избирательным правом. Ограничения активного избирательного права предусмотрены частью третьей статьи 32 (см. комментарий к этой статье).

2. Принцип несовместимости, о котором говорят части вторая и третья статьи 97, не позволяет, за некоторыми исключениями, совмещать депутатскую деятельность с пребыванием на других государственных и иных должностных постах. В отличие от принципа неизбираемости, по которому представители

некоторых профессий (например, судьи) не могут выставлять свои кандидатуры на выборах, принцип несовместимости не ограничивает возможность выдвижения своей кандидатуры. Однако в случае избрания кандидата депутатом он должен в трехдневный срок отказаться или от занимаемой должности, или от депутатского мандата. Если по ранее действовавшему Основному Закону России гражданин не мог быть депутатом в более чем двух представительных органах власти, то Конституция 1993 года закрепляет принцип несовместимости депутатского мандата Государственной Думы с депутатскими мандатами всех иных представительных органов государственной власти. Депутат Государственной Думы не может входить и в органы местного самоуправления.

3. Конкретизацией принципа несовместимости является формула «депутаты Государственной Думы работают на профессиональной постоянной основе». Это означает, что они не могут одновременно находиться на государственной службе, и лица, занимавшие в ней любые посты (за одним исключением, о котором речь пойдет ниже), должны после избрания уйти в отставку на весь срок действия депутатского мандата. Это равным образом относится и к таким видам государственной службы, как военная служба, служба в органах внутренних дел и органах прокуратуры. По истечении срока депутатских полномочий депутатам, оставившим государственную службу, гарантируется возвращение на нее в соответствующей должности и звании. Срок депутатской деятельности должен засчитываться в общий стаж трудовой деятельности и в выслугу лет. В порядке исключения, только для Государственной Думы первого созыва, установлено (раздел второй, пункт 9 Конституции), что депутат этой палаты может быть одновременно членом Правительства Российской Федерации. Те депутаты Государственной Думы, которые на момент избрания работали в сфере предпринимательской деятельности, должны отказаться от управленческих и иных постов в компаниях, фирмах и на иных предприятиях. Однако они сохраняют свое право участия, выраженное в паях, акциях и других предусмотренных законом формах. Конституция разрешает депутатам Государственной Думы заниматься оплачиваемой преподаватель

ской, научной и иной творческой деятельностью. В первую очередь это касается тех депутатов, которые на момент избрания были заняты именно в этих сферах деятельности, с тем чтобы дать им возможность продолжать научные исследования, преподавание, артистическую деятельность на условиях совместительства не в ущерб депутатской деятельности.

В отличие от депутатов Государственной Думы члены Совета Федерации осуществляют свои полномочия на непостоянной основе. В отношении членов Совета Федерации первого созыва это предусмотрено Конституцией в ее разделе втором (пункт 9). Такой порядок обусловлен характером Совета Федерации как представительства органов государственной власти субъектов Федерации. Очевидно, такой порядок будет сохранен и в дальнейшем, хотя, в принципе, не исключена возможность организации работы Совета Федерации на постоянной основе.

Статья 98

1. Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы обладают неприкосновенностью в течение всего срока их полномочий. Они не могут быть задержаны, арестованы, подвергнуты обыску, кроме случаев задержания на месте преступления, а также подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей.

2. Вопрос о лишении неприкосновенности решается по представлению Генерального прокурора Российской Федерации соответствующей палатой Федерального Собрания.

1. В конституционном праве в отношении правового статуса депутатов парламента используются понятия индемнитета и иммунитета. Под индемнитетом понимается, как правило, предоставление парламентариям материальных возможностей для обеспечения его парламентской работы, что включает прежде всего вознаграждение за профессиональную парламентскую деятельность. Иммунитет включает неотвественность и неприкосновенность депутата. Неотвественность де-

путата выражается в свободе слова и голосования и сводится к тому, что парламентарий не может быть привлечен к ответственности за высказывания и голо-сование в парламенте.

В Регламенте Совета Федерации принцип неотвeт-ственности выражен следующим образом: «Депутаты Совета Федерации не могут быть привлечены, в том числе и по истечении срока их полномочий, к административной и уголовной ответственности за высказан-ное мнение, за позицию при голосовании и другие действия, соответствующие статусу депутата Совета Федерации». Аналогичная формула содержится и в Регламенте Государственной Думы. Однако неот-ветственность за высказанное мнение не распростра-няется на случаи, когда со стороны депутата были допущены публичные оскорбления или клевета и иные нарушения, ответственность за которые предусмотре-на федеральным законодательством. Следование закону обязательно для депутата, как и для всех других граждан.

Часть первая комментируемой статьи посвящена неприкосновенности депутатов — как членов Совета Федерации, так и депутатов Государственной Думы. В отличие от неотвeтственности неприкосновенность действует только до момента истечения полномочий парламентария. В этот период он не может быть под-вергнут задержанию, аресту, обыску, личному досмот-ру. Однако это правило имеет некоторые ограничения, предусмотренные частью первой комментируемой статьи.

Неприкосновенность распространяется на жилое и служебное помещения депутата, его переписку, транспортные средства, используемые депутатом средства связи, а также на принадлежащие ему доку-менты.

2. Неприкосновенность не означает, что депутат не может быть привлечен к судебной ответственности, в том числе в результате возбуждения уголовного дела за наказуемые деяния, совершенные им до момента избрания или не подпадающие под действие принципа неотвeтственности. Однако в том случае, если в связи с возбуждением дела встает вопрос об аресте или обыске депутата или его задержании (кроме случаев задержания на месте преступления), Генеральный про-курор Российской Федерации должен поставить перед

соответствующей палатой вопрос о лишении депутата неприкосновенности. Палата должна в недельный срок рассмотреть данное представление, принять по нему мотивированное решение, о котором в трехдневный срок доводится до сведения Генерального прокурора Российской Федерации. По Регламенту Государственной Думы вопрос о лишении неприкосновенности депутата решается большинством голосов от общего числа депутатов палаты. Статья 5 Регламента Совета Федерации, установившая, что вопрос о лишении неприкосновенности депутатов Совета Федерации решается двумя третями голосов от общего числа депутатов палаты, противоречит части 3 статьи 102 Конституции.

Статья 99

1. Федеральное Собрание является постоянно действующим органом.

2. Государственная Дума собирается на первое заседание на тридцатый день после избрания. Президент Российской Федерации может созвать заседание Государственной Думы ранее этого срока.

3. Первое заседание Государственной Думы открывает старейший по возрасту депутат.

4. С момента начала работы Государственной Думы нового созыва полномочия Государственной Думы прежнего созыва прекращаются.

1. Комментируемая статья определяет некоторые аспекты деятельности Федерального Собрания, прежде всего ее начальные моменты. Особое значение имеет то, что палаты парламента действуют не в порядке кратковременных периодических сессий, а практически постоянно, что является важным условием активной роли парламента в политическом процессе.

Регламент Государственной Думы устанавливает, что она проводит ежегодно две сессии—весеннюю длительностью в шесть месяцев (с 12 января по 20 июля) и осеннюю длительностью три месяца (с 1 октября по 25 декабря). Таким образом, палата работает в течение всего года, за исключением отпускного периода. Только в таком режиме она может реализовать обширную законодательную программу.

Заседания Совета Федерации проводятся ежегодно в период с 15 сентября по 15 июля не реже одного раза в любые три следующие друг за другом недели.

2. Часть вторая и третья комментируемой статьи говорят о том, как Государственная Дума начинает свою работу. Между ее избранием и первым заседанием установлен месячный срок. Он необходим для подведения полных итогов выборов и регистрации Центральной Избирательной Комиссией избранных депутатов. Однако Президенту дано право созывать вновь избранную Государственную Думу ранее этого срока. Оснований для такого досрочного созыва Конституция не устанавливает, но очевидно, что побудить Президента Российской Федерации к такому решению могут лишь особые обстоятельства.

3. Первое заседание Государственной Думы открывает старейший по возрасту депутат. Однако практически достаточно сложно избрать Председателя палаты, который должен вести заседания Государственной Думы, на этом первом заседании. Государственная Дума первого созыва решила вопрос таким образом, что до избрания Председателя заседания вели поочередно старейшие по возрасту депутаты. Совет Федерации, как и Государственная Дума, на свое первое заседание собирается на тридцатый день после избрания. О возможности его досрочного созыва Конституция не говорит, но тем не менее созыв по аналогии предусмотрен Регламентом Совета Федерации. Во всяком случае такой созыв необходим тогда, когда досрочный созыв Государственной Думы связан с вопросом, в решении которого должен принимать участие Совет Федерации. Первое заседание Совета Федерации открывает Президент Российской Федерации (пункт 8 раздела второго). После того, как Президент открыл заседание, его ведет старейший по возрасту депутат Совета Федерации до тех пор, пока не будет избран и не приступит к исполнению своих обязанностей Председатель Совета Федерации.

4. Работа парламента на постоянной основе означает также, что не должно быть перерыва между истечением срока полномочий данного состава Федерального Собрания и началом работы нового состава Федерального Собрания. Это и подчеркнуто частью четвертой комментируемой статьи, которой установлено, что полномочия Государственной Думы прежнего созыва прекращаются лишь в тот момент, когда

начинает работу Государственная Дума нового созыва. Аналогичное правило содержит Регламент Совета Федерации (первого созыва). В Конституции Российской Федерации такого правила нет, поскольку федеральным законом о порядке формирования Совета Федерации может быть предусмотрено его периодическое обновление по частям.

Статья 100

1. Совет Федерации и Государственная Дума заседают раздельно.

2. Заседания Совета Федерации и Государственной Думы являются открытыми. В случаях, предусмотренных регламентом палаты, она вправе проводить закрытые заседания.

3. Палаты могут собираться совместно для заслушивания посланий Президента Российской Федерации, посланий Конституционного Суда Российской Федерации, выступлений руководителей иностранных государств.

1. Данная статья говорит о некоторых аспектах деятельности палат Федерального Собрания. Один из них связан с тем, что наделение палат Федерального Собрания — Совета Федерации и Государственной Думы — различными полномочиями сделало ненужными совместные заседания обеих палат. Совет Федерации и Государственная Дума заседают раздельно. Это соответствует и мировой парламентской практике.

Единственный случай совместной деятельности, причем не палат, а только их органов, предусмотрен в части четвертой статьи 105, в которой допускается создание согласительной комиссии палат для преодоления разногласий, возникших в связи с содержанием федерального закона (см. комментарий к этой части).

2. Как общее правило установлено, что заседания Совета Федерации и Государственной Думы являются открытыми. Это логическое следствие принципа гласности, лежащего в основе деятельности всех демократических институтов. Представители средств массовой информации присутствуют на заседаниях при условии аккредитации в палате. Палаты вправе проводить закрытые заседания, но лишь в особых случаях.

Закрытые заседания проводятся либо в тех случаях, когда обсуждаются материалы, составляющие госу-дарственную тайну, либо когда, по мнению палаты, разглашение каких-либо вопросов нежелательно. Решения о проведении закрытых заседаний принимаются большинством голосов присутствующих депутатов.

3. Конституция особо выделила случай, когда палаты собираются совместно. Это делается лишь для заслушивания посланий Президента Российской Федерации, посланий Конституционного Суда Российской Федерации, выступлений руководителей иностранных государств. Практика посланий Президента к парламенту в нашей стране введена впервые. Заслушивание посланий не сопровождается их обсуждением и приня-тием каких-либо решений в связи с посланиями или выступлениями.

Статья 101

1. Совет Федерации избирает из своего состава Председателя Совета Федерации и его заместителей. Государственная Дума избирает из своего состава Председателя Государственной Думы и его заместителей.

2. Председатель Совета Федерации и его заместители, Председатель Государственной Думы и его заместители ведут заседания и ведают внутренним распорядком палаты.

3. Совет Федерации и Государственная Дума образуют комитеты и комиссии, проводят по вопросам своего ведения парламентские слушания.

4. Каждая из палат принимает свой регламент и решает вопросы внутреннего распорядка своей деятельности.

5. Для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату, состав и порядок деятельности которой определяются федеральным законом.

1. Комментируемая статья посвящена внутренней организации палат Федерального Собрания, их руководящим и другим органам.

Лаконичность статьи отражает общую черту большинства современных кон-

ституций, ограничивающихся, как правило, упоминанием о руководстве палат и парламентских комитетах и комиссиях. Детально внутренняя организация палат парламента и распорядок их деятельности определяются их регламентами и в отдельных моментах законами.

Главная организационная черта Федерального Собрания, отличающая его от прежнего Верховного Совета (и высших представительных органов власти бывшего СССР), состоит в том, что Федеральное Собрание не знает общих органов руководства всем парламентом, какими являлись ранее Президиум Верховного Совета России и Председатель Верховного Совета. Это централизованное руководство, неизвестное мировой практике парламентаризма, препятствовало самостоятельности палат, вело к ограничению их компетенции (за счет полномочий, переданных Президиуму Верховного Совета), к зависимости депутатского корпуса от единоличного Председателя Верховного Совета, наделенного широким кругом распорядительных полномочий.

Ныне каждая из двух отдельно работающих палат Федерального Собрания избирает Председателя и его заместителей, но над ними нет никакого общего руководства парламентом.

Председателями и заместителями председателей Совета Федерации и Государственной Думы могут быть избраны соответственно лишь члены данной палаты. В соответствии с Регламентом кандидат на должность Председателя Совета Федерации считается избранным, если в результате тайного голосования он получил больше половины голосов от общего числа членов палаты и больше, чем все другие кандидаты. Голосование проводится бюллетенями. Если в первом туре никто из кандидатов не набрал необходимого большинства голосов, то проводятся второй и третий (если второй не дал результата) туры голосования по двум кандидатам, получившим в первом туре наибольшее число голосов. В Государственной Думе, согласно ее Регламенту, при списке в несколько кандидатов используется так называемое рейтинговое голосование, которое определяет двух кандидатов, получивших наибольшее число голосов. По ним далее проводится тайное голосование бюллетенями. Если при этом ни один из двух

кандидатов не набрал более половины голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, проводятся повторные выборы ее Председателя с новым выдвижением кандидатов.

Каждая палата сама определяет число заместителей Председателя палаты: в Совете Федерации их три, в Государственной Думе — пять, один из них — Первый заместитель. В числе заместителей не должно быть депутата от фракции, от которой был избран Председатель. Для избрания заместителем Председателя кандидат должен получить большинство голосов от общего числа членов палаты. Регламент Государственной Думы предусматривает возможность избрания заместителей Председателя палаты коалиционным списком, т. е. одновременным голосованием за всех кандидатов, число которых соответствует установленному числу заместителей. Такой порядок позволяет выдвинуть список кандидатов, согласованный фракциями и группами депутатов.

2. Функции Председателей палат в Конституции выражены формулой «ведут заседания и ведают внутренним распорядком», что соответствует мировым парламентским стандартам. Хотя Председатели палат парламента занимают высокое место в иерархии высших государственных должностей и играют видную роль в политической жизни страны, тем не менее их роль как Председателей палат ограничена именно такими, чисто организационными функциями. Они не могут претендовать на политическое руководство парламентом, не имеют дискреционных прав в отношении депутатов (кроме наведения порядка в зале заседаний), не вправе оказывать давление на депутатский корпус при принятии им решений. Однако и при этой ограничительной концепции роль председателя в деятельности палаты и его фактические возможности достаточно значимы. В средствах массовой информации и в обыденном языке Председателя палаты, заимствуя английскую терминологию, часто называют спикером (спикер Совета Федерации или спикер Государственной Думы). Председатель Совета Федерации готовит проект повестки дня очередного заседания Совета, ведет заседание палаты, ведает ее внутренним распорядком, прохождением законов, проведением слушаний, представляет палату вовне и решает иные вопросы деятельности Совета.

Председатель Государственной Думы, осуществляя функции, во многом сходные с функциями Председателя Совета Федерации, председательствует не только на ее заседаниях, но и в Совете Государственной Думы, создаваемом палатой для предварительной подготовки организационных решений, как-то: проект программы работы очередной сессии, календарь рассмотрения вопросов на очередной месяц, направление в комитеты поступивших законопроектов и т. п.

Конституция Российской Федерации не предусматривает такого органа, как Совет Государственной Думы. Тем не менее его существование, предусмотренное Регламентом, нельзя считать не соответствующим Конституции. Сходные органы (Бюро палат, Конференция палат) существуют в парламентах многих стран без указания о них в конституциях. В соответствии с Регламентом Государственной Думы в ее Совет входят Председатель Государственной Думы, руководители фракций и депутатских групп, а с правом совещательного голоса — заместители Председателя Государственной Думы и председатели ее комитетов. Таким образом, Совет построен по принципу представительства фракций. Несомненно важна роль Совета для организации работы Государственной Думы. Однако не исключена реальная опасность наращивания полномочий Совета, тенденции превращения его из организационного в руководящий орган, равно как и возрастания самостоятельной роли руководимого Советом аппарата и служб Государственной Думы.

Заместители Председателя палаты замещают Председателя в его отсутствие, по его поручению ведут заседания палат, выполняют другие обязанности по вопросам внутреннего распорядка палаты.

3. Палата как единое целое — слишком громоздкий орган для эффективного обсуждения сложных проблем, если они не были предварительно подготовлены и рассмотрены более узким составом депутатов, профессионально знакомых с определенной сферой государственной деятельности. В современных парламентах практически ни один законопроект не принимается, пока он не прошел стадию проработки в одном из структурных подразделений палат, именуемом комитетом, который и выносит его на решение палаты. Как правило, комитеты наделяются определенной предметной компетенцией, они являются постоянно

действующими органами, т. е. создаются палатой на весь срок ее деятельности. Поэтому их часто называют постоянными комитетами. Они формируются на основе более или менее пропорционального представительства парламентских фракций. Какие именно образуются комитеты, каково их общее число, примерный состав, определяют, как правило, сами палаты парламента.

В соответствии с частью третьей статьи 101 палаты Федерального Собрания — Совет Федерации и Государственная Дума — образуют комитеты и комиссии. В Совете Федерации образованы и действуют следующие комитеты: по делам Федерации, Федеративному договору и региональной политике; по конституционному законодательству и судебно-правовым вопросам; по бюджету, финансовому, валютному и кредитному регулированию, денежной эмиссии, валютной политике и таможенному регулированию; по вопросам экономической реформы, собственности и имущественных отношений; по делам Содружества Независимых Государств; по международным делам; по вопросам безопасности и обороны; по социальной политике; по аграрной политике; по вопросам науки, культуры и образования. В отличие от других членов Совета Федерации председатели комитетов, их заместители и секретари отзываются со служебных постов и работают в Совете на постоянной основе.

В Государственной Думе число комитетов больше, чем в Совете Федерации. Это объясняется, во-первых, тем, что именно на Думу приходится основная законодательная деятельность, а во-вторых, тем, что Дума по составу более чем в два раза превышает Совет Федерации. В Государственной Думе образованы следующие комитеты: по законодательству и судебно-правовой реформе; по труду и социальной поддержке; по охране здоровья; по экологии; по образованию, культуре и науке; по делам женщин, семьи и молодежи; по бюджету, налогам, банкам и финансам; по экономической политике; по собственности, приватизации и хозяйственной деятельности; по аграрным вопросам; по промышленности, строительству, транспорту и энергетике; по природным ресурсам и природопользованию; по обороне; по безопасности; по международным делам; по делам Содружества Независимых Государств и связям с соотечественниками; по делам национальностей; по делам Федерации и региональной

политике; по вопросам местного самоуправления; по делам общественных объединений и религиозных организаций; по организации работы Государственной Думы; по информационной политике и связям; по вопросам геополитики.

В соответствии с компетенцией палат комитеты Государственной Думы осуществляют подготовку и предварительное рассмотрение законопроектов, а комитеты Совета Федерации рассматривают перед представлением в Совет принятые Государственной Думой законы. Комитеты обеих палат следят за реализацией принятых законов, дают заключения бюджетного, финансового и экономического характера, рассматривают иные вопросы, относящиеся к их ведению.

Председатели комитетов избираются палатами. Каждый депутат должен работать в одном из комитетов. Деятельность комитетов осуществляется на принципах свободы обсуждения и гласности; в их заседаниях с правом совещательного голоса могут участвовать депутаты, не входящие в состав данного комитета.

Наряду с постоянными комитетами и в Совете Федерации, и в Государственной Думе образованы постоянные мандатные комиссии, которые осуществляют проверку полномочий депутатов, готовят заключения по вопросам, связанным с выбытием депутатов из состава палаты, депутатской неприкосновенностью и т. п.

В случае отклонения Советом Федерации закона, принятого Государственной Думой, обе палаты могут создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий (см. комментарий к статье 105).

Каждая из палат Федерального Собрания может создавать также временные комиссии для выполнения определенных поручений, после чего, доложив свои выводы палате, они прекращают существование. Задачи каждой такой комиссии, полномочия и персональный состав, а в необходимых случаях и срок деятельности определяются палатой. Часть вторая статьи 93 предусматривает создание Государственной Думой специальной комиссии в случае возбуждения процедуры импичмента Президента (см. комментарий к этой части).

Названные в части третьей статьи 101 парламентские слушания — это форма обсуждения в парламенте актуальных и особо значимых вопросов с привлечением

общественности. Их цель — определить отношение специалистов, заинтересованных и должностных лиц к определенному вопросу. Таким может быть концепция готовящегося закона, подготовленный в основе законопроект, международный договор, подлежащий последующей ратификации, иные важные вопросы внешней и внутренней политики. Парламентские слушания проводятся по инициативе руководящего органа Государственной Думы (Совет Государственной Думы) или Совета Федерации, постоянных комитетов палат, а также по инициативе определенного числа депутатов. Практически организация и проведение парламентских слушаний возлагаются на соответствующие комитеты палаты, которые и определяют круг лиц, приглашенных на слушание. Это не исключает возможности участия в нем других заинтересованных лиц. Парламентские слушания, как правило, открыты, в том числе для средств массовой информации. Однако в особых случаях они могут проводиться закрыто. Руководит парламентскими слушаниями обычно председатель соответствующего комитета или его заместитель. Итогом парламентских слушаний может стать принятие рекомендаций по обсуждавшемуся вопросу. Однако строго юридического, обязывающего значения такие рекомендации не имеют.

4. Часть четвертая статьи 101 предписывает каждой из палат Федерального Собрания принять свой Регламент — нормативный правовой акт, определяющий с достаточной степенью детализации внутренний порядок деятельности палаты. Поскольку, по действующей Конституции, численность палат, предметы их ведения и полномочия различны, каждая из них принимает свой Регламент. Такое решение соответствует практике большинства зарубежных двухпалатных парламентов. Однако для конституционного права России это новшество; ранее Верховный Совет Российской Федерации принимал единый Регламент.

Поскольку Регламент определяет процедуры, без которых палата парламента работать не может, его принятие или подтверждение уже существующего является, как правило, одним из первых актов вновь избранного парламента.

Нередко в начале работы парламента его палаты принимают временные регламентные правила. К этому прибегали Совет Федерации и Государственная Дума.

Регламент — весьма обширный документ. Не являются исключением и Регламенты Совета Федерации и Государственной Думы. В первом из них свыше ста статей, во втором свыше двухсот. В значительной мере проблема-тика обоих Регламентов совпадает (в том и другом имеются разделы о полномочиях и порядке избрания Председателя палаты и его заместителей; о комитетах и комиссиях, образуемых палатой; о порядке проведения заседаний и др.). Вместе с тем каждый из Регламентов говорит об особых процедурах рассмотрения вопросов, относящихся к несовпадающей компетенции палат (на-пример, в Регламенте Государственной Думы есть раздел о порядке повторного рассмотрения федеральных законов, отклоненных Советом Федерации).

По своей юридической природе Регламент может быть отнесен к числу нормативных правовых актов; соблюдение его правил палатой строго обязательно. В то же время Регламент не может даже в тех статьях, где затрагиваются отношения палаты с другими государственными органами и иными организациями (на-пример, право палаты на получение от них необходимой информации), устанавливать какие-либо правила деятельности этих органов и организаций.

Хотя предметом Регламента являются организаци-онные и процедурные вопросы деятельности палат парламента, этот документ имеет тем не менее немалую политическую значимость. Решение многих из таких вопросов (например, определение числа депута-тов, необходимого для образования партийной фрак-ции, процедура постановки вопроса о доверии прави-тельству и т. п.) может оказать немалое влияние на политический процесс.

5. Счетная палата, создание которой предусмотре-но частью пятой статьи 101, призвана оказывать по-мощь Федеральному Собранию в контроле за исполне-нием финансовых законов, и прежде всего федерально-го бюджета. Это специальный орган, в состав которого входят опытные финансовые эксперты — аудиторы. Председатель Счетной палаты и половина состава ее аудиторов назначаются на должность и освобождаются от должности Государственной Ду-мой. Заместителя Председателя Счетной палаты и дру-гую половину ее аудиторов назначает на должность и освобождает от должности Совет Федерации. Ранее такого специализированного органа конституционное

право СССР и РСФСР не знало. Его создание связано с той большой ролью, которую призвано играть точное и своевременное исполнение государственного бюджета. Состав, компетенция и порядок деятельности Счетной палаты определяются федеральным законом. Аналогичные органы, существующие за рубежом, наделяются, как правило, широкими полномочиями, а их акты во многом предопределяют решения парламента в финансово-бюджетной сфере.

Статья 102

1. К ведению Совета Федерации относятся:

- а) утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации;
- б) утверждение указа Президента Российской Федерации о введении военного положения;
- в) утверждение указа Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения;
- г) решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации;
- д) назначение выборов Президента Российской Федерации;
- е) отрешение Президента Российской Федерации от должности;
- ж) назначение на должность судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации;
- з) назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора Российской Федерации;
- и) назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов.

2. Совет Федерации принимает постановления по вопросам, отнесенным к его ведению Конституцией Российской Федерации.

3. Постановления Совета Федерации принимаются большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации, если иной порядок принятия решений не предусмотрен Конституцией Российской Федерации.

1. Статья 102, как и статья 103, отражает общую систему организационно-правовых форм осуществления компетенции Федерального Собрания: одни вопросы решаются обеими его палатами, а другие — только каждой из них. Статья 102 определяет круг вопросов, решаемых Советом Федерации.

Наличие пункта «а» в этой статье предопределяется федеративным характером решаемого вопроса — речь идет о границах между субъектами Федерации. В соответствии со статьей 67 границы между субъектами Федерации могут быть изменены только с их взаимного согласия (см. комментарий к части третьей статьи 67). С учетом этого роль Совета Федерации в данном случае сводится к санкционированию договоренностей соответствующих субъектов Федерации.

При уяснении пунктов «б» и «в» необходимо учитывать следующее. Как уже отмечалось в комментарии к статье 88, Президент Российской Федерации при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, вводит на территории России или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение, а в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии, как сказано в статье 87, вводит на территории России или в отдельных ее местностях военное положение. В обоих случаях Президент должен незамедлительно сообщить об этом Федеральному Собранию (см. комментарий к статьям 87 и 88). Поскольку введение такого положения затрагивает интересы субъектов Федерации, сопровождается рядом временных ограничений прав и свобод граждан, указы Президента по этим вопросам поставлены под контроль Федерального Собрания, точнее, Совета Федерации. При толковании пункта «б» статьи 102 см. также комментарий к статье 56. Конституция в статье 102 предусмотрела два единственных случая, когда указы Президента нуждаются в утверждении другой государственной структуры — одной из палат парламента.

Вопрос о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами ее территории (пункт «г») затрагивает общие интересы не только народа России в целом, но и народов субъектов Федерации (не исключено разное их отношение к этой проблеме).

Назначение выборов Президента Российской Федерации решением Совета Федерации и отнесение к его

компетенции решения вопросов об импичменте Президента (пункты «д» и «е») предопределяются тем, что эту палату Президент распускать не вправе, в отличие от Государственной Думы. И в данном случае учтена практика зарубежных федеративных государств в решении такого рода вопросов. То же относится к кадровым назначениям, о которых речь идет в пунктах «ж» и «з». Что касается назначения заместителя Председателя и аудиторов Счетной палаты (пункт «и»), то здесь установлен определенный паритет между палатами — Председателя Счетной палаты (согласно пункту «г» статьи 103) назначает Государственная Дума.

2. По вопросам, решаемым только Советом Федерации, он принимает постановления (не законы) уже потому, что упомянутые выше вопросы имеют ненормативный характер. Перечень этих вопросов, как явствует из текста статьи, не может быть расширен текущим законодательством. Перечень вопросов, решаемых окончательно Советом Федерации (без участия второй палаты Парламента), является исчерпывающим.

3. Принятие постановлений Совета Федерации, как правило, простым большинством голосов от общего числа его членов отражает обычную практику принятия решений коллегиальными органами. В то же время часть третья статьи 102 допускает и «иной порядок» принятия постановлений Советом Федерации, когда это предусмотрено именно Конституцией. Примером «иного порядка» может служить предписание статьи 93, согласно которой решение об отрешении Президента от должности принимается двумя третями голосов от общего числа членов Совета Федерации. «Иной порядок» предусмотрен также применительно к пересмотру положений Конституции- Российской Федерации (см. комментарии к статьям 134—137).

Статья 103

1. К ведению Государственной Думы относятся:

- а) дача согласия Президенту Российской Федерации на назначение Председателя Правительства Российской Федерации;
- б) решение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации;

- в) назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации;
- г) назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов;
- д) назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом;
- е) объявление амнистии;
- ж) выдвижение обвинения против Президента Российской Федерации для отрешения его от должности.

2. Государственная Дума принимает постановления по вопросам, отнесенным к ее ведению Конституцией Российской Федерации.

3. Постановления Государственной Думы принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, если иной порядок принятия решений не предусмотрен Конституцией Российской Федерации.

1. Поскольку Конституция Российской Федерации предусматривает ответственность Правительства перед парламентом, решение вопросов о назначении Председателя Правительства и выражении недоверия Правительству (пункты «а» и «б») входит в компетенцию палаты общенародного представительства (так называемой нижней палаты), как и в других государствах, относящихся к парламентарным или к «полупрезидентским» республикам и имеющих двухпалатные парламенты. Председатель Центрального банка и Председатель Счетной палаты, Уполномоченный по правам человека — это должностные лица, призванные исходить в своей деятельности из общегосударственных интересов и потому быть независимыми от субъектов Федерации. Это и предопределяет их назначение Государственной Думой (пункты «в», «г», «д»), а не Советом Федерации.

Институт Уполномоченного по правам человека является для Российской Федерации новым. А в мировой практике он уже занимает важное место в системе органов, защищающих права личности. В разных

странах он называется по-разному: омбудсмен, про-ведор, медиатор и т. д.; обобщающее, почти обще-принятое наименование — «омбудсмен». Впервые та-кая должность была введена в 1809 году в Швеции и получила название «парламентский омбудсмен». Идея учреждения должности омбудсмeна вскоре ши-роко распространилась. В настоящее время в различ-ных странах мира существует более 100 омбудсменов. В государственно-правовом смысле омбудсмен пони-мается как достойное доверия независимое лицо, уполномо-ченное парламентом на охрану прав граждан и осуществляющее опосредованный парламентский контроль за всеми государственными должностными лицами, но без права изменения принятых ими ре-шений.

Ведомство омбудсмeна относится к высшим ор-ганам государства, не являясь в то же время ни орга-ном законодательной власти, ни органом исполни-тельной власти, ни судебным органом. Важнейшая черта статуса омбудсмeна — независимость. В большин-стве стран он избирается парламентом и отчитывается только перед ним. Свои контрольные функции омбуд-смен осуществляет по собственной инициативе, по тре-бованию или по жалобам граждан. Главными в работе омбудсмeна являются ее простые и понятные всем способы, доступность населению и бесплатность про-изводства по делам. Правовой статус омбудсмeна определяется конституцией или специальным актом парламента.

Омбудсмен- обычно избирается парламен-том на срок полномочий последнего. В большинстве стран мира омбудсмен в соответствии с концепцией разделения властей подчинен органу законодательной власти и считается ее вспомогательным инструментом. Широкие функции омбудсмeна и их активная полезная деятельность определили высокий авторитет этого ин-ститута и его признание общественностью.

Основной метод работы омбудсмeна — рассмотре-ние и проверка жалоб, поступающих от граждан. При их рассмотрении омбудсмен решает, идет ли речь о су-губо индивидуальной жалобе или она имеет обще-ственное значение. Осуществляя свои обязанности по рассмотрению жалоб, омбудсмен обладает достаточно широкими полномочиями: может потребовать необ-ходимые ему акты для проверки, знакомиться с доку-ментами, проводить проверочные действия, требовать

объяснений от должностных лиц и граждан. Как посредник между гражданами и государственными органами омбудсмен не имеет права своей властью изменять решения административных органов.

Конкретные формы реагирования омбудсмента на нарушения прав граждан весьма разнообразны: представления, рекомендации, обращения, жалобы в Конституционный Суд, возбуждение уголовных дел и т. д. Практикуются ежегодные доклады омбудсменов парламентам.

Конституция Российской Федерации 1993 года ввела пост Уполномоченного по правам человека. Новый институт должен будет вписаться в уже действующую систему защиты прав и свобод человека и гражданина. Основные задачи Уполномоченного, его статус и порядок работы будут определены федеральным конституционным законом.

По традиции, амнистию объявляет орган законодательной власти (см. комментарий к статье 71) и делает это в зарубежных странах парламент в целом или его палата общего представительства (а не палата представительства субъектов Федерации, т. е. не верхняя палата парламента). Это единственный случай, когда законодательный акт внешнего действия принимается одной палатой — Государственной Думой. Такое решение не нуждается в каком-либо утверждении.

Президенту Российской Федерации этот нормативный акт, в отличие от законов, на подпись не представляется.

Амнистия (с греческого буквально — «забвение») — полное или частичное освобождение от ответственности (обычно от уголовной, но иногда и от административной и дисциплинарной) персонально не определенной группы лиц. Категория лиц, подпадающих под амнистию, устанавливается в каждом случае актом об этой амнистии и может очерчиваться различными способами. Чаще всего это делается путем указания на деяния, предусмотренные теми или иными статьями Уголовного кодекса либо иного закона, на возраст и пол лиц, привлекаемых к ответственности или отбывающих наказание (взыскание), на наличие у них инвалидности, малолетних детей и т. д. Нередко амнистия объявляется по случаю крупных исторических событий, государственных и международных праздников, но может и не быть связана с ними.

В соответствии с актом об амнистии наступают такие последствия: если по материалам о преступлении

или ином правонарушении дело еще не возбуждено, то оно и не возбуждается; если дело было возбуждено, то оно прекращается производством; если лицо уже осуждено и отбывает наказание, то оно освобождается от дальнейшего его отбывания или ему сокращается срок наказания; однако если обвиняемый, подпадающий под амнистию, настаивает на рассмотрении его дела судом (чтобы добиться оправдательного приговора), то дело не может быть прекращено и судебное разбирательство по нему продолжается, но если потом суд установит виновность такого лица, дело все равно тут же прекращается. Под амнистии, таким образом, подпадают как лица, совершившие преступления или иные правонарушения, так и лица, невиновность которых была бы установлена, если бы дела в отношении этих лиц не были прекращены производством на основании акта об амнистии. В отличие от амнистии помилование имеет всегда строго персональный (именной) характер и касается только лиц, осужденных за совершение преступлений. Помилование означает освобождение от наказания и может предусматривать также снятие судимости. Помилование производится, как правило, по ходатайству осужденного, его адвоката или близких родственников (бывали помилования и по ходатайствам учреждений и предприятий). Осуществление помилования относится к компетенции Президента Российской Федерации (см. комментарий к статье 89).

Государственная Дума приняла 23 февраля 1994 г. постановления «Об объявлении амнистии в связи с принятием Конституции Российской Федерации» и «Об объявлении политической и экономической амнистии», а затем, 25 марта, — постановление о некоторых вопросах применения первых двух постановлений, которое содержало несколько дополнительных и уточняющих правовых норм.

В связи с принятием новой Конституции Российской Федерации были, например, амнистированы ранее осужденные женщины; мужчины старше 60 лет; инвалиды I и II групп; несовершеннолетние мужского пола, осужденные к лишению свободы на срок до 5 лет (включительно) и отбывшие не менее одной трети срока наказания, и ряд других лиц. Было решено также прекратить производством все следственные дела определенных в постановлении категорий лиц. Одно-

временно был приведен перечень преступлений (со ссылками на статьи УК РСФСР), на которые данное постановление не распространялось. Второе из упомянутых постановлений было принято, как сказано в его преамбуле, «в целях национального примирения, достижения гражданского мира и согласия». Под это постановление подпали, в частности, все уголовные дела, находившиеся в производстве следователей, и дела, не рассмотренные судами, в отношении лиц, привлекаемых к уголовной ответственности по событиям 19—21 августа 1991 г., связанные с созданием ГКЧП, по факту столкновения демонстрантов и работников органов внутренних дел 1 мая 1993 г. в Москве, за участие в событиях 21 сентября—4 октября 1993 г. в Москве, связанные с Указом Президента Российской Федерации от 21 сентября 1993 г. № 1400, «независимо от квалификации действий по статьям Уголовного кодекса РСФСР», и ряда других лиц. В этом постановлении говорилось и об амнистии лиц, совершивших хозяйственные преступления.

Согласно пункту «ж» комментируемой статьи, с учетом мировой практики конституционализма палата общего представительства лишь возбуждает вопрос об импичменте Президента, а окончательное решение по данному вопросу принимает верхняя палата — в США, например, Сенат, у нас — Совет Федерации (см. комментарий к статье 93).

2. Часть вторая комментируемой статьи означает, что компетенция данной палаты, как и Совета Федерации, исчерпывающим образом определяется только Конституцией, т. е. не может расширяться текущим законодательством.

3. Порядок принятия постановлений Государственной Думой идентичен тому, который установлен применительно к постановлениям Совета Федерации. Однако для принятия решений по некоторым вопросам требуется иное, чем в другой палате, число голосов (см. комментарий к статьям 135—137).

Статья 104

1. Право законодательной инициативы принадлежит Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству Российской

Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду Российской Федерации, Верховному Суду Российской Федерации и Высшему Арбитражному Суду Российской Федерации по вопросам их ведения.

2. Законопроекты вносятся в Государственную Думу.

3. Законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства Российской Федерации.

1. Комментируемая статья регламентирует первый этап законодательного процесса — внесение подготовленного законопроекта на рассмотрение парламента. Речь идет о юридически значимом внесении, которое делается особо уполномоченными на то Конституцией лицами — субъектами права законодательной инициативы. Никто не лишен права обращения в парламент с законодательными предложениями. Но если во всех иных случаях парламент волен решать, будет он рассматривать это предложение или нет, то в случае, когда речь идет о законодательной инициативе, парламент обязан рассмотреть ее с соблюдением всех правил законодательной процедуры; другое дело, что в конечном итоге внесенный законопроект может быть отклонен.

Часть первая комментируемой статьи дает перечень субъектов законодательной инициативы. В сравнении с прежней Конституцией он сократился; из него исключены не только не существующий более Президиум Верховного Совета, но и постоянные комитеты и комиссии парламента, Генеральный прокурор Российской Федерации, общероссийские общественные организации. Тем не менее и ныне конституционный перечень субъектов законодательной инициативы шире, чем в большинстве зарубежных конституций. В них, как правило, правом законодательной

инициативы наделены лишь депутаты парламента и правительство (в США, например, только депутаты), к которым некоторые из этих конституций добавляют либо верхнюю палату парламента (если законопроекты можно вносить только в нижнюю), либо парламентские комитеты.

Предоставление права законодательной инициативы законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации может быть объяснено особенностями федеративного устройства государства. Тем не менее не исключено, что активное использование многочисленными субъектами Федерации этого права может привести к некоторой инфляции законодательных инициатив.

Трем высшим судебным органам: Конституционному Суду, Верховному Суду и Высшему Арбитражному Суду Российской Федерации — право законодательной инициативы предоставлено «по вопросам их ведения». Под этим следует понимать выявленные судебной практикой каждого из этих судов проблемы, которые требуют решения законодателя. Системы общих и арбитражных судов особенно остро и быстро ощущают недостатки и пробелы в законодательстве, чем и обосновано предоставление их высшим инстанциям — Верховному Суду и Высшему Арбитражному Суду — права законодательной инициативы. Иное дело Конституционный Суд; проверка конституционности законов плохо совместима с правом законодательной инициативы.

Конституция и законодательство не содержат каких-либо критериев, разграничивающих, по каким вопросам законодательная инициатива должна осуществляться по преимуществу Президентом Российской Федерации, а по каким Правительством Российской Федерации. Не исключена их совместная законодательная инициатива, равно как и совместная законодательная инициатива других ее субъектов. Комитеты Государственной Думы не наделены правом законодательной инициативы, а законопроекты, вносимые депутатами, должны быть именными.

Законопроекты вносятся в порядке законодательной инициативы только в Государственную Думу Федерального Собрания. Это обусловлено тем, что, разграничивая компетенцию обеих палат, Конституция отнесла процесс принятия законов к ведению нижней палаты — Государственной Думы, предоставив верхней

палате — Совету Федерации право одобрить или нет принятый нижней палатой закон.

2. Из текста части второй статьи 104 следует, что законодательная инициатива должна быть оформлена в виде законопроекта; недостаточно ограничиться лишь внесением предложения о необходимости издания закона. Регламент Государственной Думы содержит ряд дополнительных правил внесения законопроекта. Он должен сопровождаться развернутым обоснованием, перечислением тех нормативных актов, которые в случае принятия закона должны быть отменены, финансово-экономическим обоснованием, если реализация законопроекта требует затрат. Соблюдение этих и иных предусмотренных Регламентом правил при внесении законопроекта проверяется Советом Государственной Думы, который направляет затем законопроект в соответствующий комитет. Право отзыва субъектом законодательной инициативы внесенного им законопроекта Регламентом Государственной Думы не урегулировано. Мировой парламентский опыт подсказывает два решения: отзыв возможен до принятия законопроекта во втором чтении; отзыв возможен на любой стадии, но при этом другой субъект, обладающий правом законодательной инициативы, может взять законопроект «на себя», и законодательный процесс продолжается.

3. В парламентах большинства стран действует особый порядок рассмотрения так называемых финансовых законов. Делается это для того, чтобы избежать увеличения предусмотренных бюджетом государственных расходов или сокращения государственных доходов. Предусмотренный Конституцией Российской Федерации усложненный порядок внесения налоговых законопроектов, законопроектов, связанных с финансовыми обязательствами государства или же с дополнительными бюджетными расходами, более чем оправдан в современных условиях, когда страна и государство переживают серьезные финансово-экономические трудности. Такого рода законопроекты могут быть внесены в порядке законодательной инициативы только при наличии заключения Правительства Российской Федерации. Эта мера является преградой на пути использования законодательной инициативы депутатами в популистских целях или под давлением лоббистских структур, а также использования законодательной

инициативы законодательными органами субъектов Федерации в местных целях, противостоящих общегосударственным интересам.

Статья 105

1. Федеральные законы принимаются Государственной Думой.

2. Федеральные законы принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, если иное не предусмотрено Конституцией Российской Федерации.

3. Принятые Государственной Думой федеральные законы в течение пяти дней передаются на рассмотрение Совета Федерации.

4. Федеральный закон считается одобренным Советом Федерации, если за него проголосовало более половины от общего числа членов этой палаты либо если в течение четырнадцати дней он не был рассмотрен Советом Федерации. В случае отклонения федерального закона Советом Федерации палаты могут создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий, после чего федеральный закон подлежит повторному рассмотрению Государственной Думой.

5. В случае несогласия Государственной Думы с решением Совета Федерации федеральный закон считается принятым, если при повторном голосовании за него проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы.

1. Понятие «федеральный закон» используется в Конституции в двух значениях. В том значении, как оно употреблено, например, в статьях 4, часть вторая, 71, пункт «а», 90, часть третья, понятие «федеральный закон» охватывает все законодательные акты, издаваемые на уровне Федерации, в отличие от законов, издаваемых субъектами Российской Федерации. В другом значении федеральный закон понимается как акт текущего законодательства, в отличие от особого вида законов — федеральных конституционных законов.

Статья 105, определяя основные черты законодательного процесса в Федеральном Собрании, охватывает оба вида законов — федеральные законы и фе-

деральные конституционные законы. Однако следует иметь в виду, что в отношении этих последних действуют и особые правила, предусмотренные статьей 108.

Принятие всех федеральных законов отнесено к компетенции Государственной Думы — палаты, избираемой непосредственно гражданами Российской Федерации. Такой подход соответствует мировой практике: в двухпалатных парламентах основная законодательная деятельность возлагается на нижнюю палату, образуемую путем прямых выборов.

Детально законодательный процесс в Государственной Думе определен в ее Регламенте. Он состоит из нескольких стадий. Первая — внесение законопроекта (см. комментарий к статье 104). Он передается в соответствующий комитет, который выносит его на рассмотрение Государственной Думы. Проводится первое чтение, в ходе которого обсуждаются положения законопроекта, оценивается его общая концепция и решается вопрос о необходимости его принятия. В первом чтении законопроект может быть отклонен, принят и одобрен в основном с вынесением на второе чтение. В этом последнем случае поправки, предложенные субъектами законодательной инициативы, вносятся в соответствующий комитет. Изучаются там и выносятся на рассмотрение палаты. Текст с поправками принимается или окончательно, или с вынесением текста после редакционной правки на третье чтение (во втором чтении проект может быть и отклонен). При третьем чтении законопроекта не допускается внесение в него поправок и возвращение к его обсуждению в целом либо по отдельным статьям, главам, разделам.

2. Часть вторая статьи 105 определяет, каким большинством голосов принимаются федеральные законы. Общий принцип, установленный Конституцией: большинство определяется от «общего числа депутатов Государственной Думы» (а не от числа присутствующих на заседании депутатов). Это правило призвано придать решениям парламента большую обоснованность.

Палаты Федерального Собрания приняли решение понимать под общим числом депутатов число реально замещаемых мандатов (оно может быть меньше общего числа депутатских мест). Правильна эта позиция

или иная, считающая необходимым исходить из установленной частью третьей статьи 95 общей численности палаты, должен решать Конституционный Суд Российской Федерации, наделенный правом толкования Конституции.

Федеральные законы принимаются Государственной Думой большинством от общего числа депутатов, «если иное не предусмотрено Конституцией Российской Федерации». Федеральные конституционные законы принимаются квалифицированным большинством от общего числа депутатов.

3. Принятые Государственной Думой федеральные законы в течение пяти дней передаются на рассмотрение Совета Федерации. Совет Федерации получает возможность либо одобрить закон, либо его отклонить. Процедура прохождения в Совете Федерации принятого Государственной Думой закона зависит от того, подлежит ли он обязательному рассмотрению в Совете Федерации или нет. В последнем случае комитет палаты, в который передан закон, может одобрить его, не вынося на рассмотрение палаты. Однако Председатель Совета Федерации может не согласиться с таким решением, и тогда законопроект выносится на рассмотрение палаты. Совет Федерации вообще может оставить закон без рассмотрения, и в этом случае по истечении четырнадцати дней закон считается одобренным. Однако это правило четырнадцати дней не распространяется на законопроекты по вопросам, предусмотренным статьей 106 Конституции.

4. Законы, подлежащие обязательному рассмотрению, а также иные законы, которые Совет Федерации посчитал нужным рассмотреть, или одобряются, или отклоняются большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации. При отклонении один из вариантов решения коллизии — создание согласительной комиссии для преодоления возникших разногласий. Конституция устанавливает лишь право палат использовать согласительную процедуру, но не обязывает их к этому. Если согласительная комиссия будет создана и возникшие разногласия преодолены, то федеральный закон подлежит повторному рассмотрению Государственной Думой.

5. Если Совет Федерации отказал в одобрении принятого Государственной Думой федерального закона и не была создана согласительная комиссия, закон

подлежит возвращению в Государственную Думу в течение пяти дней. Она может подтвердить свое первоначальное решение. Отказ в одобрении будет преодолен, если при повторном голосовании в Государственной Думе за принятие закона проголосует не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы. Принятый таким образом закон в течение пяти дней направляется Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования, и об этом уведомляется Председатель Совета Федерации.

Статья 106

Обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам:

- а) федерального бюджета;
- б) федеральных налогов и сборов;
- в) финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии;
- г) ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации;
- д) статуса и защиты государственной границы Российской Федерации;
- е) войны и мира.

Статья определяет, какие федеральные законы, принятые Государственной Думой, подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации. Перечень, содержащийся в статье, относительно невелик. Однако он охватывает вопросы чрезвычайной важности. Эти вопросы условно можно разбить на три группы: группа вопросов бюджетного характера; группа вопросов, связанных с проблемой ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации; группа вопросов, связанных с безопасностью государства. Совет Федерации обязательно рассматривает в группе вопросов бюджетного характера законы, касающиеся федерального бюджета, федеральных налогов и сборов, финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования и денежной эмиссии. По смыслу статьи рассмотрению в Совете Федерации подлежат все законы, серьезно затрагивающие эти вопросы. Зна-

чит, обязательному рассмотрению подлежит не только закон о федеральном бюджете или закон о федеральных налогах, но все законы, в которых затрагиваются вопросы федерального бюджета и федеральных налогов. Таковыми, например, могли бы быть законы о порядке подготовки и составления федерального бюджета и установлении порядка взимания федеральных налогов.

Вторая группа вопросов, как уже указывалось, охватывает проблему, связанную с ратификацией и денонсацией международных договоров Российской Федерации. Ратификация, т. е. утверждение международного договора, и ранее была важной функцией парламента. Ныне ее значение еще более возросло, поскольку «международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы» (часть четвертая статьи 15 Конституции), и, более того, если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Отсюда обязательно особое внимание к ратификации со стороны обеих палат Федерального Собрания Российской Федерации. Подлежащие ратификации международные договоры вносятся в Государственную Думу Президентом или Правительством (в зависимости от того, кем было принято решение о подписании договора) вместе с проектом закона о ратификации. В обеих палатах закон о ратификации принимается большинством от общего числа депутатов.

Денонсация, т. е. односторонний правомерный отказ от международного договора (его расторжение), производится палатами Федерального Собрания лишь в отношении тех договоров, которые были ими ратифицированы, что юридически может рассматриваться как отмена закона о ратификации. Процедура денонсации должна соответствовать процедуре ратификации. Речь, как правило, идет о непростом политическом акте.

Третью группу законов, подлежащих обязательному рассмотрению Советом Федерации, составляют законы по вопросам статуса и защиты государственной границы Российской Федерации, а также по проблемам войны и мира. Очевидно, сюда могут быть отнесены многие законы, в которых затрагиваются вопросы внешней политики, включая участие Российской Федерации

в межгосударственных объединениях, а также вопросы передачи ею части своих полномочий этим объединениям. Регламентом Совета Федерации к перечню статьи 106 сделано добавление, согласно которому обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат законы по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Это — добавление конституционного уровня. Однако оно логически вытекает из предназначения палаты как представительства субъектов Федерации в сочетании со статьей 72 Конституции (см. комментарий к ней).

Статья 107

1. Принятый федеральный закон в течение пяти дней направляется Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования.

2. Президент Российской Федерации в течение четырнадцати дней подписывает федеральный закон и обнародует его.

3. Если Президент Российской Федерации в течение четырнадцати дней с момента поступления федерального закона отклонит его, то Государственная Дума и Совет Федерации в установленном Конституцией Российской Федерации порядке вновь рассматривают данный закон. Если при повторном рассмотрении федеральный закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, он подлежит подписанию Президентом Российской Федерации в течение семи дней и обнародованию.

1. Статья 107 говорит о заключительной стадии законодательного процесса, которая в конституционном праве и доктрине получила название промульгации. Она состоит в том, что принятый палатами парламента закон подписывается главой государства, после чего публикуется. Опубликование закона в свою очередь является необходимым условием его вступления в силу (в действие).

Промульгация закона предусмотрена большинством действующих в мире конституций. Подписывая закон, глава государства констатирует,

что закон принят парламентом должным образом и подлежит опубликованию, а по вступлении в силу — исполнению. Вместе с тем стадия промульгации дает главе государства возможность выразить несогласие с законом или его отдельным положением и вернуть закон в парламент на новое рассмотрение. Однако такое правомочие признается за главой государства далеко не во всех странах: оно более типично для республик президентского типа.

Конституция Российской Федерации термина «про-мульгация» не использует. Она говорит о подписании и обнародовании Президентом принятого закона. Эта стадия законодательного процесса существует для федеральных законов (статья 107) и федеральных конституционных законов (статья 108). Во времени она достаточно ограничена.

Федеральный закон направляется Президенту в течение пяти дней по его принятии. Те принятые Государственной Думой законы, в отношении которых Конституция предусматривает их обязательное рассмотрение Советом Федерации, при одобрении их этой палатой направляются Президенту Председателем Совета Федерации. Тот же порядок действует и в отношении других законов, принятых к рассмотрению Советом Федерации и одобренных им. Если же в установленные Конституцией сроки (см. комментарий к части четвертой статьи 105) Совет Федерации не рассмотрел принятый Государственной Думой и переданный ему закон, то по истечении двадцати дней со дня принятия закона Государственной Думой он направляется ее Председателем Президенту России для подписания и обнародования.

2. Президент Российской Федерации должен в течение четырнадцати дней с момента поступления к нему принятого парламентом закона подписать его либо вернуть в парламент на повторное рассмотрение. Подписание закона и есть указание о его обнародовании, т. е. официальном доведении его до всеобщего сведения. Таким официальным обнародованием или опубликованием является воспроизведение текста принятого парламентом и подписанного Президентом закона в печатных органах, которым присвоен соответствующий статус. Закон вступает в силу на всей территории Российской Федерации по истечении десяти дней после дня его официального опубликования, если иное прямо не предусмотрено самим законом (см. комментарий

к статье 15). Юридическое значение обнародования законов очень велико. Доведение законов до всеобщего сведения — важный конституционный принцип: «Законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются» (см. комментарий к части третьей статьи 15).

В соответствии с Федеральным законом «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» федеральные конституционные законы, федеральные законы подлежат официальному опубликованию в течение семи дней после подписания их Президентом Российской Федерации. Акты палат Федерального Собрания публикуются не позднее десяти дней после их принятия. Официальным опубликованием федерального конституционного закона, федерального закона и акта палаты парламента считается первая публикация его полного текста в «Российской газете» или «Собрании законодательства Российской Федерации». Это еженедельное издание состоит из пяти разделов: в первом — публикуются федеральные конституционные и федеральные законы; во втором — акты палат Федерального Собрания; в третьем — указы и распоряжения Президента Российской Федерации; в четвертом — постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации; в пятом — решения Конституционного Суда Российской Федерации о толковании Конституции и о соответствии ей законов и иных нормативных актов.

Только опубликованный в этих органах официального опубликования текст закона считается аутентичным. Все иные органы печати не имеют права публиковать текст принятого закона до его официального опубликования. Они могут давать информацию о новом законе, излагать его содержание, но все это не считается официальным опубликованием. Датой опубликования закона считается день выхода в свет официального издания, в котором помещен его текст. В особых случаях Президент может прибегнуть к такой форме обнародования закона, как доведение его до всеобщего сведения по радио, телевидению, иным каналам связи.

3. В конституционных текстах и доктрине возможность возврата главой государства принятого парламентом закона на повторное рассмотрение называют

правом вето. Это право является одним из элементов системы сдержек и противовесов, реализующей принцип разделения властей. Конституция России термин «вето» не использует. Однако, по существу, оно предусмотрено частью третьей статьи 107, согласно которой Президент может не согласиться с принятым Федеральным Собранием и направленным ему для подписания законом. В этом случае он должен в течение четырнадцати дней вернуть отклоненный закон на повторное рассмотрение парламента. Перечня оснований для отклонения Конституция не указывает, но Президент, возвращая закон, обосновывает причины такого решения. При этом он может не согласиться как с законом в целом, так и с каким-либо его положением. При повторном рассмотрении Федеральное Собрание может согласиться с доводами Президента. Если же оно настаивает на принятой ранее редакции и за это выскажется большинство не менее двух третей голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, то вето Президента считается преодоленным, и в течение семи дней он обязан подписать и обнародовать закон. О праве президентского вето в отношении федеральных конституционных законов см. комментарий к статье 108.

Статья 108

1. Федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией Российской Федерации.
 2. Федеральный конституционный закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Принятый федеральный конституционный закон в течение четырнадцати дней подлежит подписанию Президентом Российской Федерации и обнародованию.
1. Статья вводит новую для российской правовой системы категорию — «федеральный конституционный закон». Это закон особой важности. Его юридическая

сила, разумеется, меньше, чем у Конституции, но выше, чем у просто федерального закона. Согласно части третьей статьи 76 Конституции, федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам.

Такие особо значимые законы в теории конституционного права получили название органических. В одних конституциях (например, Франции) прямо указывается, какие органические законы должны быть приняты; в других (например, Испании) обозначен круг общественных отношений, правовая регламентация которых возможна лишь органическими законами. Особая значимость органических законов обуславливает особые условия их принятия (квалифицированное большинство или предварительное одобрение органами конституционного контроля).

Конституция Российской Федерации предусматривает принятие ряда федеральных конституционных законов, в том числе по следующим вопросам: основания и порядок введения чрезвычайного положения на территории России и в ее отдельных местностях и установление возможных ограничений основных прав и свобод в условиях чрезвычайного положения (статья 56); порядок образования нового субъекта Федерации (часть вторая статьи 65) или изменения статуса субъекта Федерации (часть пятая статьи 66); описание и порядок использования флага, герба и гимна Российской Федерации (часть первая статьи 70); назначение референдума (пункт «в» статьи 84); порядок деятельности Правительства Российской Федерации (часть вторая статьи 114); судебная система России (часть третья статьи 118); полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда Российской Федерации; порядок внесения конституционных поправок (часть вторая статьи 135, статья 137). Как видно из приведенного перечня, федеральные конституционные законы принимаются лишь по вопросам, отнесенным к ведению Федерации. Указание в Конституции на необходимость издания федерального конституционного закона не исключает того, что в других своих нормах она предусматривает принятие обыкновенных законов на федеральном уровне.

2. Для принятия федерального конституционного закона необходимо квалифицированное большинство в каждой из палат Федерального Собрания. В Го-

сударственной Думе это квалифицированное большинство должно составить не менее двух третей от общего числа ее депутатов. В Совете Федерации, куда поступает принятый Государственной Думой законопроект, он должен быть одобрен не менее чем тремя четвертями голосов от общего числа его членов. Таким образом, прохождение федерального конституционного закона в верхней палате усложнено в сравнении не только с порядком принятия простого федерального закона, но и с порядком принятия федерального конституционного закона нижней палатой — Государственной Думой.

В отличие от статьи 107 (часть третья), которая предоставляет Президенту России возможность вернуть на новое рассмотрение поступивший к нему на подпись закон (право вето), часть вторая статьи 108 о такой возможности Президента в отношении федерального конституционного закона не говорит. Такое решение логично, поскольку для преодоления вето Президента Федеральному Собранию требуется менее сложное квалифицированное большинство голосов, чем для принятия федерального конституционного закона. В то же время отсутствие права вето не означает, что в случае обнаружения в переданном на подпись федеральном конституционном законе несоответствия конституционным нормам Президент России не вправе обратиться к палатам Федерального Собрания с предложением вновь вернуться к спорным вопросам. Но юридической силой вето такое обращение не обладает.

Статья 109

1. Государственная Дума может быть распущена Президентом Российской Федерации в случаях, предусмотренных статьями 111 и 117 Конституции Российской Федерации.

2. В случае роспуска Государственной Думы Президент Российской Федерации назначает дату выборов с тем, чтобы вновь избранная Государственная Дума собралась не позднее чем через четыре месяца с момента роспуска.

3. Государственная Дума не может быть распущена по основаниям, предусмотренным статьей 117 Конституции Российской Федерации, в течение года после ее избрания.

4. Государственная Дума не может быть распущена с момента выдвижения ею обвинения против Президента Российской Федерации до принятия соответствующего решения Советом Федерации.

5. Государственная Дума не может быть распущена в период действия на всей территории Российской Федерации военного или чрезвычайного положения, а также в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента Российской Федерации.

1. Роспуск парламента — конституционный институт, непосредственно связанный с принципом разделения властей. При форме правления, предусматривающей ответственность правительства перед парламентом, институт роспуска парламента выступает как сдержка и противовес необоснованным, волюнтаристским решениям последнего, как средство выхода из глубокого правительственного кризиса. Подобно тому как парламента вправе отправить правительство в отставку, заменив его новым, так и глава государства отправляет в отставку данный состав парламента и назначает новые выборы. Для института роспуска парламента при демократическом режиме характерна именно эта двуединая юридическая связка: прекращение деятельности данного состава парламента и назначение новых выборов. Выражение «досрочный роспуск» некорректно, поскольку роспуск по смыслу этого слова происходит до окончания срока полномочий палаты, но за роспуском следуют досрочные выборы.

Известный всем европейским конституциям институт роспуска парламента появился в Конституции Российской Федерации впервые. Ранее он был несовместим с господствовавшим принципом всевластия Советов. Отсутствие этого института способствовало затянувшемуся противостоянию законодательной и исполнительной властей и острейшему политическому кризису, из которого в сентябре 1993 года пришлось выходить хотя и в рамках легитимного правового пространства, но с нарушением конституционных норм.

Применительно к двухпалатным парламентам, каковым является Федеральное Собрание, термин «роспуск парламента» неточен в том плане, что распускается лишь одна палата парламента, та, которая участвует

формировании Правительства и может вынести ему отум недоверия. Таковой палатой является Государ-венная Дума, о которой и идет речь в части первой атьи 109. Поскольку Конституция России не содер-ит встречающегося в других конституциях правила о том, что на время роспуска нижней палаты верхняя алата приостанавливает свою деятельность, следует ывод, что Совет Федерации продолжает функциони-овать, но исключительно в пределах своей компетен-и, установленной Конституцией. К роспуску Государственной Думы как к событию, в конечном счете нежелательному, Конституция под-ходит строго ограничительно. В отличие от многих европейских конституций, не устанавливающих опре-деленных, конкретных ситуаций, могущих стать осно-ванием для роспуска, Конституция России ограничива-ет возможность роспуска двумя такими ситуациями. Первая из них — конфликт между Президентом и Госу-дарственной Думой при формировании Правительства (см. комментарий к статье 111). Вторая — конфликт-ная ситуация в отношениях между Государственной Думой и Правительством, когда Президент России поставлен перед дилеммой «кто прав». И в соответст-вии с ответом на этот вопрос он или отправляет в отставку Правительство, или распускает Государ-ственную Думу (см. комментарий к статье 117).

2. В указе Президента о роспуске Государственной Думы одновременно указывается дата досрочных пар-ламентских выборов. Выборы должны пройти не позд-нее чем через три месяца с момента роспуска, поскольку часть вторая статьи 109 предусматривает, что вновь избранная Государственная Дума должна начать свою работу не позднее чем через четыре месяца с момента роспуска. По сложившейся традиции парламент Рос-сийской Федерации собирается через месяц со дня вы-боров.

3. Исходя из того же ограничительного подхода к институту роспуска парламента, Конституция уста-навливает ряд правил, ограничивающих возможность роспуска Государственной Думы. По основаниям, пре-дусмотренным статьей 117 — конфликт между Государ-ственной Думой и Правительством,— она не может быть распущена в течение первого года ее деятельности.

4. Президенту не дано права распускать Государ-ственную Думу в ситуациях, когда это связано с его

личными политическими интересами. Таких ситуаций предусмотрено две: в случае возбуждения Государственной Думой процедуры отрешения Президента от должности (см. комментарий к статье 93) и в последние шесть месяцев до окончания срока президентских полномочий.

5. Нельзя распускать Государственную Думу и тогда, когда на всей территории страны введено военное или чрезвычайное положение; в такой особой, экстремальной ситуации государство не может остаться без действующего парламента.

ГЛАВА 6 ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья 110

1. Исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации.

2. Правительство Российской Федерации состоит из Председателя Правительства Российской Федерации, заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров.

1. Положения части первой настоящей статьи непосредственно связаны с основополагающими установлениями, содержащимися в главе 1 Конституции, в частности, в статьях 10 и 11. Федеральную государственную власть осуществляет наряду с Президентом, Федеральным Собранием и судами Правительство Российской Федерации; причем именно ему Конституция вверяет реализацию полномочий одной из функциональных ветвей единой государственной власти — исполнительной (см. комментарий к статье 11). В рамках своей компетенции Правительство несет полную ответственность за осуществление этой власти на федеральном уровне.

Являясь федеральным органом исполнительной власти, обладающим общей компетенцией, Правительство России призвано возглавлять всю систему органов исполнительной власти, обеспечивать их согласованную деятельность. При

этом Правительство должно руководствоваться такими конституционными принципами, как народовластие, федерализм, разделение властей, строго соблюдать Конституцию и законы Российской Федерации, а также реализовывать конституционное требование приоритетности и гарантированноеTM прав и свобод человека и гражданина, определяющих «смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти...» (см. комментарий к статьям 3, 5, 15 и 18).

2. Правительство Российской Федерации — коллегиальный орган. В его состав входят: Председатель Правительства, заместители Председателя и федеральные министры. Иными словами, Конституция содержит закрытый перечень лиц, которые входят в состав Правительства Российской Федерации. Следует в связи с этим отметить, что в статье употреблена формула «заместители Председателя Правительства», которая включает теперь и первых заместителей Председателя Правительства. Необходимо обратить внимание и на тот факт, что в состав Правительства, кроме Председателя и его заместителей, включены только лица в ранге федеральных министров. Это означает: руководители иных (не министерств) федеральных органов исполнительной власти могут быть включены в состав Правительства Российской Федерации лишь в том случае, если им будет присвоен ранг федерального министра. До принятия новой Конституции, как известно, в состав Правительства могли включаться и председатели государственных комитетов, а также руководители иных ведомств, т. е. лица, не имеющие титула министров.

Назначение федеральных министров и освобождение их от должности — прерогатива Президента (см комментарий к пункту «д» статьи 83). В настоящее время в состав федерального Правительства входят, кроме Председателя и его заместителей, следующие должностные лица, возглавляющие федеральные министерства: топлива и энергетики; экономики; науки и технической политики; сельского хозяйства и продовольствия; обороны; здравоохранения и медицинской промышленности;

финансов; образования; охраны окружающей среды и природных ресурсов; юстиции; транспорта; внешних экономических связей; культуры; внутренних дел; связи; по сотрудничеству с государствами — участ-никами Содружества Независимых Государств; со-циальной защите населения; по делам националь-ностей и региональной политике; иностранных дел; путей сообщения; труда; по делам гражданской обо-роны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации по-следствий стихийных бедствий; по атомной энергии; строительства (см. Указ Президента Российской Фе-дерации от 10 января 1994 г. «О структуре феде-ральных органов исполнительной власти» с после-дующими дополнениями).

Статья 111

1. Председатель Правительства Российской Федерации назначается Президентом Российской Федерации с согласия Государственной Думы.

2. Предложение о кандидатуре Председателя Правительства Российской Федерации вносится не позднее двухнедельного срока после вступления в должность вновь избранного Президента Рос-сийской Федерации или после отставки Правитель-ства Российской Федерации либо в течение недели со дня отклонения кандидатуры Государственной Думой.

3. Государственная Дума рассматривает пред-ставленную Президентом Российской Федерации кандидатуру Председателя Правительства Росий-ской Федерации в течение недели со дня внесения предложения о кандидатуре.

4. После трехкратного отклонения представ-ленных кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации Государственной Думой Президент Российской Федерации назначает Пред-седателя Правительства Российской Федерации, распускает Государственную Думу и назначает но-вые выборы.

1. Данная статья определяет порядок назначения главы федерального Правительства. Вопрос этот име-ет важное значение. Ведь речь идет об одной из веду-

щих должностей в государстве. Вот почему в самом тексте Конституции однозначно сформулированы правила о назначении данного лица, разрешении коллизий, которые могут возникнуть в связи с этим. Исходный момент данной статьи — назначение Председателя Правительства Президентом, но с согласия Государственной Думы (соответственно в статье 103 Конституции говорится, что к ведению Государственной Думы относится дача согласия на назначение Председателя Правительства).

2. Предложение о назначении лица на пост главы Правительства вносится в Государственную Думу Президентом. Дело Думы — выразить согласие или несогласие. Сама Государственная Дума первично выдвигнуть кандидата на этот пост не вправе. Внесение кандидатуры в Думу должно происходить в определенные сроки: не позднее двухнедельного срока после вступления в должность вновь избранного Президента; не позднее двухнедельного срока после отставки Правительства, если таковая имела место; в течение недели со дня отклонения кандидата на этот пост Государственной Думой.

3. Установлен, как видно из комментируемой статьи, определенный срок и для рассмотрения Государственной Думой кандидатуры на должность Председателя Правительства — в течение недели.

4. Новая Конституция определяет и порядок разрешения разногласий между Президентом и парламентом по поводу кандидатуры на пост главы Правительства: если Государственная Дума три раза подряд отклонит предложенные Президентом кандидатуры, то осуществляется одно из полномочий Президента — конституционные право и обязанность роспуска Государственной Думы и назначения новых выборов.

Естественно, что в этом случае Президент самостоятельно решает вопрос о назначении Председателя Правительства. Это и понятно: невозможно допустить длительное существование государства без Правительства.

Избрание Государственной Думы нового состава не влечет автоматического сложения полномочий Правительством старого состава. Такого требования в Конституции нет.

Статья 112

1. Председатель Правительства Российской Федерации не позднее недельного срока после назначения представляет Президенту Российской Федерации предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти.

2. Председатель Правительства Российской Федерации предлагает Президенту Российской Федерации кандидатуры на должности заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров.

1. Обе части комментируемой статьи конкретизируют положения пунктов «а» и «д» статьи 83, согласно которым назначение Председателя Правительства Российской Федерации (с согласия Государственной Думы), назначение заместителей Председателя Правительства и федеральных министров (по предложению Председателя Правительства) входит в компетенцию Президента.

В части первой комментируемой статьи предусмотрено право Президента Российской Федерации определять структуру федеральных органов исполнительной власти. Речь идет в данном случае не только о персональном составе Правительства, но и о системе центральных федеральных органов — министерств, государственных комитетов и ведомств, федеральных служб, департаментов и т. д.

Председателю Правительства вменяется в обязанность не позднее недельного срока после назначения представить Президенту предложения о системе федеральных органов исполнительной власти. Их перечень (с официальным названием каждого органа) утверждается указом Президента. Это, однако, не исключает возможности последующих преобразований, производимых решениями Президента (по предложению главы Правительства). В настоящее время, например, функционируют федеральные министерства, государственные комитеты, комитеты, федеральные службы, государственные службы (налоговая, архивная), Служба внешней разведки, агентства (Российское космическое агентство, Федеральное агентство правительственной связи и информации), Департамент налоговой полиции, Федеральный надзор России по ядерной и радиа-

ционной безопасности, Высший аттестационный комитет, учрежденные Указом Президента Российской Федерации от 10 января 1994 г. «О структуре федеральных органов исполнительной власти».

2. На Председателя Правительства, согласно части второй, возложена также обязанность вносить Президенту предложения о кандидатурах на должности заместителей Председателя. Внесение таких предложений не обусловлено каким-либо конституционным сроком.

Статья 113

Председатель Правительства Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и указами Президента Российской Федерации определяет основные направления деятельности Правительства Российской Федерации и организует его работу.

Конституция отводит особое место Председателю Правительства Российской Федерации. Он не только возглавляет Правительство и организует его работу, но и определяет основные направления его деятельности. При этом Председатель обязан руководствоваться Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и указами Президента, обеспечивая законность в работе Правительства, своевременное решение вопросов, входящих в его компетенцию.

Разумеется, Председатель определяет основные направления деятельности Правительства в рамках тех полномочий, которые очерчены статьей 114. Вместе с тем практика показывает, что в федеральных законах и указах Президента нередко встречаются положения, определяющие то или иное конкретное направление деятельности Правительства, причем в ряде случаев на длительный срок. И здесь глава Правительства вправе решать вопрос о тактике и стратегии деятельности возглавляемого им органа, а также давать поручения иным федеральным органам системы исполнительной власти.

Полномочия Председателя Правительства предопределяются также конституционной моделью взаимоотношений Правительства с Президентом и Федеральным

Собранием. Так, Председатель Правительства, как уже отмечалось выше (см. комментарий к статье 112), представляет Президенту предложения о персональном составе Правительства, разработанные Правительством по поручению Президента проекты законодательных актов и указов Президента, докладывает Президенту о выполнении его поручений. Председатель Правительства представляет также «вовне» возглавляемое им Правительство, в том числе во взаимоотношениях с палатами Федерального Собрания. От имени Правительства он представляет Государственной Думе федеральный бюджет и отчет о его исполнении, вносит на ее рассмотрение в порядке законодательной инициативы (см. комментарий к статье 104) проекты законов, федеральных программ и другие документы.

Председатель Правительства, организуя его работу, распределяет обязанности между собой и своими заместителями, руководит заседаниями Правительства и заседаниями Президиума Правительства, принимает в неотложных случаях распоряжения по отдельным вопросам управления (с последующим докладом Правительству), осуществляет общее руководство аппаратом Правительства. Председатель Правительства Российской Федерации представляет этот орган и в международных отношениях — ведет переговоры и подписывает международные межправительственные соглашения.

В случае отсутствия Председателя Правительства обязанности Председателя по его поручению исполняет один из первых заместителей.

Статья 114

1. Правительство Российской Федерации:

- а) разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета;
- б) обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики;
- в) обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии;

- г) осуществляет управление федеральной собственностью;
- д) осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации;
- е) осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;
- ж) осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами Президента Российской Федерации.

2. Порядок деятельности Правительства Российской Федерации определяется федеральным конституционным законом.

1. Комментируемая статья содержит открытый (т. е. неисчерпывающий) перечень полномочий федерального Правительства в таких основных сферах жизни общества, как экономическая, социально-культурная, оборона страны, внешняя политика, обеспечение законности, охрана прав и свобод граждан, охрана собственности и общественного порядка, государственная безопасность. Таким образом, Правительство выступает в качестве органа общей компетенции, ибо ему поручено руководство практически всеми отраслями хозяйства, социально-культурной и административно-политической сфер, относящимися к ведению Федерации и совместному ведению Федерации и ее субъектов.

Пункты «а» и «б» части первой статьи 114 регулируют основные направления деятельности Правительства в сфере экономики и финансов. На Правительство возложены разработка и организация исполнения федерального бюджета и представление бюджета и отчета о его исполнении на рассмотрение Государственной Думе. Порядок составления бюджета, источники формирования его доходной части и основные направления бюджетных расходов определяются в соответствии с бюджетным, налоговым и иным законодательством Российской Федерации, с учетом взаимоотношений Федерации и ее субъектов и утвержденных в установленном порядке федеральных программ экономического и социального развития. Правительство

обеспечивает составление прогнозов экономического и социального развития России для выбора наиболее рациональных путей и механизмов влияния на развитие рыночной экономики, осуществление экономических реформ. На заседаниях Правительства периодически рассматриваются вопросы подготовки и исполнения федерального бюджета, а также формирования и использования государственных внебюджетных фондов, находящихся в его ведении. Оно систематически рассматривает и проекты программ экономического и социального развития как России в целом, так и ее регионов. Разработку предложений и проектов решений, выносимых на рассмотрение Правительства, обеспечивают Министерство финансов, Министерство экономики и другие федеральные органы, к ведению которых отнесены соответствующие вопросы.

Обеспечение суверенитета Российской Федерации, единства экономического пространства, создание условий для достойной жизни и свободного развития человека обуславливают обязанность Правительства Российской Федерации, возглавляющего всю систему исполнительной власти, проводить единую в масштабе России финансовую, кредитную и денежную политику (пункт «б» части первой комментируемой статьи). Правительство призвано реализовывать положения и требования Конституции и федеральных законов, указов Президента России по вопросам финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, инвестирования отраслей хозяйства и т. д. На заседаниях Правительства рассматриваются также предложения об объеме выпуска государственных ценных бумаг и об увеличении государственного внутреннего и внешнего долга Российской Федерации, об установлении или изменении ставок налогообложения, принимаются решения о представлении Президенту проектов указов по вопросам финансовой и налоговой политики, о внесении законопроектов в Государственную Думу. Рабочие документы для Правительства в данном случае подготавливают Министерство финансов, Центральный банк России, Министерство экономики и некоторые другие федеральные органы исполнительной власти.

Правительство принимает решения, касающиеся работы указанных органов, порядка финансирования и кредитования различных отраслей хозяйства и круп-

ных предприятий и строек. При проведении экономической и финансовой политики оно учитывает необходимость обеспечения условий для свободного предпринимательства, охраны здоровья и труда людей, социальной ориентированности экономики, всемерного развития производства, рационального использования земли и других природных ресурсов.

На Правительство возложено проведение в стране единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии (пункт «в» части первой данной статьи). В этих целях Правительство осуществляет исполнение соответствующих статей федерального бюджета, контролирует реализацию государственных программ поддержки культуры, науки и образования. Оно координирует работу отраслевых федеральных органов исполнительной власти в сфере науки, образования, культуры и здравоохранения, утверждает Положения об этих органах, определяет их обязанности и права. Правительство принимает меры, обеспечивающие социальную защищенность граждан, их право на труд, на охрану здоровья и окружающей среды, разрабатывает основные направления социальной политики государства и социальной защищенности населения, в том числе принимает меры по поддержке наименее социально защищенных групп населения — инвалидов, престарелых и т. д. Правительство координирует также работу нижестоящих органов исполнительной власти, касающуюся совместного проведения природоохранных мероприятий и реализации экологических программ федерального и международного значения; принимает меры по ликвидации последствий крупных аварий и катастроф, стихийных бедствий.

Конституция возлагает на Правительство осуществление управления федеральной собственностью как одного из основных источников экономического и финансового благополучия общества (пункт «г» части первой комментируемой статьи). Разграничение федеральной собственности, собственности субъектов Федерации и муниципальной собственности проводится на основе законодательства Российской Федерации и указов Президента. Правительство решает основные вопросы управления государственными промышленными предприятиями, предприятиями топливно-энергетического комплекса, связи, транспорта и др.

В ведении Правительства для оперативного решения вопросов управления государственными предприятиями и организациями, разработки прогнозов и планов развития отраслей производства находятся также федеральные министерства, такие, как топлива и энергетики, сельского хозяйства и продовольствия, транспорта, связи, путей сообщения, по атомной энергии, и, кроме того, федеральные государственные комитеты и комитеты Российской Федерации по промышленной политике, по оборонным отраслям промышленности, по металлургии, по машиностроению, по химической и нефтехимической промышленности, по драгоценным металлам и камням, по земельным ресурсам и землеустройству, по геологии и использованию недр, по рыболовству, по водному хозяйству. Общее управление федеральной собственностью возложено на Государственный комитет по управлению государственным имуществом. Правительство повседневно занимается решением вопросов, связанных с рациональным использованием объектов федеральной собственности, их акционированием, передачей тех или иных объектов в собственность трудовых коллективов. Регулярно рассматриваются проекты программ приватизации объектов государственной собственности и предложения об основных направлениях использования средств, полученных от приватизации. Значительное внимание Правительство уделяет проблемам военно-промышленного комплекса и конверсии оборонной промышленности. Одна из важнейших задач Правительства—осуществление мер, обеспечивающих оборону страны, государственную безопасность и реализацию внешней политики Российской Федерации (пункт «д» части первой комментируемой статьи). Оно осуществляет конкретные мероприятия по воплощению в жизнь военной доктрины, утверждаемой Президентом, и реализации внешней политики России, руководство которой возложено на Президента (см. комментарии к статьям 83 и 86). Опираясь на Министерство обороны, Правительство в связи с этим разрабатывает и нормативно закрепляет программы развития Вооруженных Сил и оборонной техники, обеспечения армии всеми необходимыми видами довольствия, строительства военных городков и т. п. По предложениям Министерства иностранных

ских связей Правительство заключает межправительственные соглашения, принимает меры к выполнению международных договоров Российской Федерации. В сфере внешнеэкономической деятельности оно осуществляет в пределах своей компетенции регулирование экспорта и импорта, регламентирует выдачу лицензий на экспорт сырьевых ресурсов, определяет таможенные пошлины и тарифы, контролирует деятельность соответствующих федеральных органов управления. В ведении Правительства находятся Федеральная служба по валютному и экспортному контролю, Государственный таможенный комитет. Руководствуясь федеральным бюджетом, Правительство обеспечивает финансирование и кредитование мероприятий по укреплению обороноспособности страны и в сфере внешнеэкономической деятельности, определяет общую численность аппарата и объем средств, выделяемых федеральным органам исполнительной власти, призванным обеспечивать государственную безопасность, в том числе Службе внешней разведки, Федеральной службе контрразведки, Федеральной пограничной службе.

Правительство Российской Федерации осуществляет меры, обеспечивающие законность, права и свободы граждан, охрану собственности и общественного порядка, борьбу с преступностью (пункт «е» части первой комментируемой статьи). Одна из его главных задач — создать финансовую и материально-техническую базу для нормальной и эффективной деятельности судов и правоохранительных органов, прежде всего прокуратуры, юстиции, внутренних дел. Министр юстиции и Министр внутренних дел Российской Федерации являются по должности членами Правительства. Их отчеты о состоянии законности в стране и борьбе с преступностью Правительство периодически заслушивает на своих заседаниях. В то же время оно заботится о своевременном финансировании правоохранительных органов и социальном обеспечении их сотрудников, руководствуясь законами и указами Президента Российской Федерации.

В рассматриваемой статье прямо указывается на осуществление Правительством и иных полномочий, возложенных на него Конституцией, федеральными законами, указами Президента Российской Федерации (пункт «ж» части первой статьи 114).

2. Часть вторая комментируемой статьи предопределяет необходимость принятия федерального конституционного закона, который должен установить порядок деятельности Правительства Российской Федерации. Пока подобного закона нет. В настоящий момент действует (в части, не противоречащей Конституции) Закон Российской Федерации от 22 декабря 1992 г. «О Совете Министров — Правительстве Российской Федерации». В нем имеется раздел VI об организации и порядке деятельности Правительства. Там перечислены вопросы, решения по которым могут быть приняты только коллегиально на заседании Правительства, определены периодичность заседаний (не менее одного раза в квартал), порядок голосования (большинством членов Правительства).

Закон предусматривает также функционирование постоянного органа Правительства — Президиума в составе Председателя Правительства, его заместителей и ряда министров: финансов, экономики, иностранных дел, обороны, внутренних дел, Председателя Государственного комитета по управлению государственным имуществом и Руководителя Аппарата Правительства. В настоящее время, когда численный состав Правительства сокращен (по состоянию на 7 февраля 1994 г. в нем было менее 30 членов), имеется возможность регулярно проводить заседания Правительства с участием всех его членов (напомним, это глава Правительства, его заместители и федеральные министры), что в свою очередь позволит более эффективно решать все вопросы и оперативно обеспечивать координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Правительство имеет ряд координационных и консультативных органов, создаваемых по проблемам, имеющим общегосударственное значение (правительственные комиссии и правительственные советы). Эти органы возглавляются, как правило, заместителями Председателя Правительства. Создан целый ряд комиссий, например, в качестве постоянных органов функционируют Комиссия по оперативным вопросам, Правительственная комиссия по вопросам кредитной политики. В январе 1994 года Правительство утвердило в новой редакции Положение о Комиссии по оперативным вопросам и ее состав. В качестве основных задач Комиссии названы рассмотрение вопросов, свя-

занных со структурной перестройкой промышленности, выработкой и реализацией мер, обеспечивающих устойчивую и эффективную работу предприятий, рациональное использование сырьевых ресурсов, повышение надежности и безопасности работы транспорта и др.

Статья 115

1. 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.

2. Постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации обязательны к исполнению в Российской Федерации.

3. Постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным законам и указам Президента Российской Федерации могут быть отменены Президентом Российской Федерации.

1. Комментируемая статья определяет подзаконный характер актов Правительства и их правовые формы. Требование Конституции об издании правительственных актов «на основании и во исполнение» означает, что постановления и распоряжения Правительства во всех случаях должны соответствовать Конституции, актам органов законодательной власти — законам, а также нормативным указам Президента. Вместе с тем Правительство, имея свою компетенцию, вправе в ее пределах издавать свои нормативные и индивидуальные правовые акты. Соединяя организацию исполнения федеральных законов и указов Президента с распорядительством, Правительство издает акты, являющиеся важным звеном правовой системы нашего государства. Как правило, решения Правительства, имеющие нормативный характер, принимаются в форме постановлений на его заседании при наличии кворума и путем голосования. Постановление считается принятым, если

за него проголосовало большинство списочного состава членов Правительства, т. е. именно более половины всех членов Правительства (а не только присутствующих на заседании). Что касается распоряжений, то они, как правило, принимаются по оперативным и другим текущим вопросам. Процедура принятия распоряжения на заседании Правительства аналогична процедуре принятия постановления. Постановления и распоряжения обычно подписываются Председателем Правительства. Распоряжение может быть подписано первым заместителем Председателя. Следует отметить, что законом предусмотрена возможность принятия распоряжений и единолично Председателем Правительства (см. комментарий к статье 113). Постановления и распоряжения могут быть приняты и на заседании Президиума Правительства. Президиум обладает правом принятия решений от имени Правительства, которые действуют при условии, что не противоречат решениям, принятым на заседании Правительства. Правительство на своем заседании может отменить любой акт Президиума.

Постановления и распоряжения Правительства вступают в силу со дня их подписания, если иное не предусмотрено в соответствующем акте, и публикуются в Собрании законодательства Российской Федерации. Когда возникает необходимость широкого и немедленного обнародования постановления Правительства, оно доводится до общего сведения через средства массовой информации. Кроме того, практикуется опубликование нормативных актов Правительства, затрагивающих интересы всего или отдельных групп населения, в официальном печатном органе Правительства — «Российской газете», а также газете «Российские вести».

2. Постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации обязательны к исполнению на всей ее территории всеми субъектами Федерации, всей системой исполнительных органов, а также иными государственными органами и их должностными лицами, органами местного самоуправления, общественными объединениями. Акты Правительства обязательны к исполнению на территории России всеми предприятиями, иными хозяйствующими субъектами, учреждениями, организациями (независимо от форм собственности), а также гражданами.

Вопрос о взаимоотношениях Правительства Российской Федерации с законодательными и исполнительными органами субъектов Федерации и о правах субъектов Федерации по отношению к актам федерального Правительства требует конкретизации и, очевидно, будет решен в новом федеральном конституционном законе о порядке деятельности Правительства Российской Федерации. Ключевым моментом в решении этой проблемы является положение части второй статьи 77 Конституции о том, что в пределах ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов федеральные органы исполнительной власти и такие же органы субъектов Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Следовательно, в этой системе должна соблюдаться соответствующая субординация правовых актов.

3. В части третьей установлено четкое правило, касающееся возможности отмены принятых Правительством Российской Федерации постановлений и распоряжений. Право отмены предоставлено Президенту Российской Федерации, а основанием для отмены служит факт противоречия акта Правительства Конституции, федеральному закону, указу Президента. Вместе с тем вопрос о соответствии нормативного акта Правительства Конституции Российской Федерации может быть предметом рассмотрения в Конституционном Суде (см. комментарий к статье 125).

Статья 116

Перед вновь избранным Президентом Российской Федерации Правительство Российской Федерации слагает свои полномочия. Данная статья, исходя из норм о правах Президента Российской Федерации по формированию Правительства (см. комментарий к статьям 83 и 111), устанавливает обязательное сложение последним своих полномочий перед вновь избранным Президентом с тем, чтобы он мог представить Государственной Думе своего кандидата на пост главы Правительства, а тот мог бы предложить Президенту кандидатуры своих будущих коллег по Правительству. При этом

нужно иметь в виду, что в случае сложения полномочий Правительство продолжает по поручению Президента действовать до формирования нового Правительства (см. статью 117). Порядок и сроки сложения полномочий Правительства перед вновь избранным Президентом и временная деятельность Правительства до формирования нового должны быть определены федеральным конституционным законом о порядке деятельности Правительства Российской Федерации. В целом же содержание данной статьи Конституции свидетельствует о зависимости срока полномочий Правительства от срока полномочий Президента.

Статья 117

1. Правительство Российской Федерации может подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом Российской Федерации.
2. Президент Российской Федерации может принять решение об отставке Правительства Российской Федерации.
3. Государственная Дума может выразить недоверие Правительству Российской Федерации. Постановление о недоверии Правительству Российской Федерации принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. После выражения Государственной Думой недоверия Правительству Российской Федерации Президент Российской Федерации вправе объявить об отставке Правительства Российской Федерации либо не согласиться с решением Государственной Думы. В случае если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству Российской Федерации, Президент Российской Федерации объявляет об отставке Правительства либо распускает Государственную Думу.
4. 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.

5. В случае отставки или сложения полномочий Правительство Российской Федерации по поручению Президента Российской Федерации продолжает действовать до формирования нового Правительства Российской Федерации.

1. Данной статьей охвачены все случаи досрочного прекращения полномочий Правительства Российской Федерации, а также установлена процедура рассмотрения и разрешения разногласий по данному поводу. Ключевую роль в решении проблемы отставки Правительства (как по инициативе самого Правительства, так и в связи с выражением недоверия ему Государственной Думой) призван, согласно Конституции, играть Президент. Именно на него возлагается в подобных случаях ответственность за окончательное решение вопроса о судьбе главного федерального органа исполнительной власти.

Обратим внимание на тот факт, что комментируемая статья определяет порядок отставки Правительства в целом, а не его отдельных членов.

Однако надо иметь в виду, что ключевой фигурой в Правительстве является его Председатель: именно его кандидатуру (а не состав Правительства в целом) согласует Президент с Государственной Думой. Поэтому положение об отставке Председателя Правительства, автоматически влекущее отставку всего Правительства, содержащееся в Законе от 22 декабря 1992 г. «О Совете Министров — Правительстве Российской Федерации», соответствует Конституции.

Конституция, согласно части первой статьи 117, допускает возможность подачи Правительством заявления об отставке, которое принимается в коллегиальном порядке и направляется Президенту. Последнему предоставлено право решить вопрос об отставке Правительства, т. е. либо принять ее, либо отклонить. Во втором случае Правительство обязано продолжать свою деятельность.

2. В соответствии с частью второй данной статьи отставка Правительства может произойти и по воле Президента Российской Федерации. При принятии решения об этом Президент не связан никакими правовыми условиями. Конституция предоставляет ему право свободного усмотрения, исходя из роли, которая возложена на него статьей 80,—
обеспечение

согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти.

3. Конституция (часть третья статьи 117) четко определяет процедуру отставки Правительства по инициативе одной из палат российского парламента — Государственной Думы, которая может выразить недоверие Правительству. Принятие Государственной Думой такого решения возможно только при наличии большинства голосов от общего числа депутатов (а не от числа присутствующих на данном заседании Думы). Но окончательное решение вопроса об отставке Правительства в связи с выраженным ему Думой недоверием принимает опять-таки Президент: он либо соглашается с мнением Государственной Думы и принимает отставку Правительства, либо уведомляет ее о своем несогласии с подобным решением. Однако если Дума в течение трех месяцев после этого уведомления повторно выразит свое недоверие Правительству, то Президент должен принять решение либо об отставке Правительства, либо о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов в нее.

4. Согласно части четвертой комментируемой статьи, устанавливается процедура решения вопроса об отставке Правительства и в том случае, когда Председатель Правительства сам ставит перед Думой вопрос о том, доверяет ли она Правительству. Постановка такого вопроса предварительно обсуждается на заседании Правительства, которое уполномочивает Председателя обратиться к Государственной Думе. В случае такого обращения Дума должна рассмотреть вопрос об отставке Правительства. Если Дума принимает решение о доверии Правительству, оно продолжает свою деятельность. Если же Дума отказывает Правительству в доверии, окончательное решение по вопросу об отставке Правительства принимает Президент. В течение семи дней со дня принятия Государственной Думой решения о недоверии данному составу Правительства Президент обязан решить вопрос либо об отставке Правительства, либо о роспуске Думы и назначении новых выборов в нее. 5. Учитывая объективную необходимость непрерывности деятельности Правительства, Конституция устанавливает, что во всех случаях его отставки оно по поручению Президента продолжает свою деятельность до формирования нового Правительства (часть пятая статьи 117).

ГЛАВА 7 СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ

Статья 118

1. Правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом.
2. Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.
3. Судебная система Российской Федерации устанавливается Конституцией Российской Федерации и федеральным конституционным законом. Создание чрезвычайных судов не допускается.

1. Соответствующая глава прежней Конституции именовалась «Правосудие и прокурорский надзор». Измененное название — «Судебная власть» — в новой Конституции более точно отражает назначение судов и юридическую природу их деятельности — осуществлять одну из разновидностей государственной власти, а именно самостоятельную судебную власть (см. комментарий к статьям 10 и II). В принципе термины «судебная власть» и «правосудие» выражают одно и то же понятие. Но они не синонимы, и для предмета конституционного регулирования более адекватен термин «судебная власть»; в нем акцент делается на систему органов, эту власть осуществляющих, в то время как термин «правосудие» подчеркивает само содержание, функцию судебной власти. Отрицательным моментом нынешнего названия главы 7 является следующее. В систему органов судебной власти оказалась включенной прокуратура (статья 129), что, конечно, не соответствует роли прокуратуры и ведет к необоснованному расширению, размыванию содержания понятия «судебная власть». Правосудие — вид государственной деятельности, направленной на рассмотрение и разрешение различных социальных конфликтов, связанных с действительным или предполагаемым нарушением норм права. Специфические признаки этой деятельности состоят в том, что правосудие осуществляется: во-первых, специальными государственными органами — судами и от имени государства; во-

вторых, путем рассмотрения в судебных заседаниях гражданских, уголовных и иных дел; в-третьих, в ус-тановленной законом процессуальной форме.

Правосудием является всякая деятельность колле-гиального суда или единоличного судьи, отвечающая указанным признакам. Правосудием следует считать не только разбирательство дела судом первой инстан-ции, но и кассационную и надзорную проверку выше-стоящим судом вынесенных приговоров и решений, а также производство в суде по вновь открывшимся обстоятельствам.

Провозглашенное Конституцией осуществление правосудия только судом означает, что в России нет и не должно быть никаких иных, кроме судов, государ-ственных или общественных органов, которые имели бы право рассматривать и разрешать гражданские, уголовные и иные дела. Суды же учреждаются только Конституцией и федеральным конституционным зако-ном (см. комментарий к части третьей рассматрива-емой статьи).

Правосудие не осуществляют различные квазисудебные органы типа кое-где еще сохранивших-ся товарищеских судов, создаваемые ad hoc третейские суды, а равно действующие на постоянной основе

Международный коммерческий арбитражный суд и Морская арбитражная комиссия при Торгово-про-мышленной палате Российской Федерации, учрежден-ные Законом Российской Федерации от 7 июля 1993 г. «О международном коммерческом арбитраже», Судеб-ная палата по информационным спорам при Президен-те Российской Федерации, образованная его Указом от 31 декабря 1993 г. Все эти учреждения административ-ные и судебной властью не обладают.

Носителями судебной власти и, следовательно, уполномоченными законом на отправление правосу-дия могут быть только судьи, а также присяжные и народные заседатели в случаях, установленных зако-ном (см. пункт 1 статьи 1 Закона Российской Федера-ции от 26 июня 1992 г. «О статусе судей в Российской Федерации»). Этот же Закон определяет, что судьями «являются лица», наделенные в конституционном по-рядке полномочиями осуществлять правосудие и ис-полняющие свои обязанности на профессиональной основе» (пункт 3 статьи 1). Данная норма полностью соответствует требованию Международного пакта о гражданских и политических правах: «Каждый имеет право при рассмотрении любого уголовного обвине-ния, предъявляемого ему, или при определении его прав и обязанностей в каком-либо гражданском про-цессе на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона» (пункт 1 ста-тьи 14). Предшествующее рассмотрению

судом уголовных дел расследование преступлений, проводимое в форме право при рассмотрении любого уголовного обвинения, предъявляемого ему, или при определении его прав и обязанностей в каком-либо гражданском процессе на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона» (пункт 1 статьи 14). Предшествующее рассмотрению судом уголовных дел расследование преступлений, проводимое в форме дознания или предварительного следствия, не является правосудием, оно лишь создает базу, условия для осуществления правосудия. Поэтому ни лицо, производящее дознание, ни следователь, ни надзирающий за их деятельностью прокурор не могут быть отнесены к должностным лицам, выполняющим функцию правосудия.

2. Непосредственно реализация судебной власти, или осуществление правосудия, происходит в установленном законом процессуальном порядке. Он в целом универсален и базируется на таких общепризнанных принципах, как равенство граждан перед законом и судом, уважение личности, открытое судебное разбирательство, национальный язык судопроизводства, состязательность и равноправие сторон. Однако в зависимости от характера рассматриваемых правоотношений, т. е. от того, нормы какой отрасли материального права оказались нарушенными, судопроизводство приобретает некоторые особенности. Так, для уголовного процесса характерно начало публичности, обязывающее соответствующие государственные органы при обнаружении признаков преступления действовать инициативно и активно. В гражданском процессе, напротив, стороны, исходя из принципа диспозитивности, сами распоряжаются своими материальными и процессуальными правами. Эти особенности, отраженные в законодательстве, позволяют с известной долей условности классифицировать судопроизводство на конституционное, гражданское, административное и уголовное.

Конституционное судопроизводство регулируется Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации», подписанным Президентом Российской Федерации 21 июля 1994 г. Гражданское судопроизводство определяется Гражданским процессуальным кодексом РСФСР, уголовное — Уголовно-процессуальным кодексом РСФСР, административное — Кодексом

РСФСР об административных правонарушениях. Особо стоит вопрос об арбитражном судопроизводстве. В соответствии со статьей 127 Конституции Высший Арбитражный Суд Российской Федерации в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах осуществляет судебный надзор за деятельностью нижестоящих арбитражных судов. Эти процессуальные формы, как и сама процедура разбирательства арбитражными судами экономических споров и иных дел, определены Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации. Поскольку есть арбитражные суды и есть регламентирующий их деятельность Кодекс, вполне правомерно говорить о существовании арбитражного судопроизводства.

3. Как уже отмечалось, суды учреждаются Конституцией и федеральным конституционным законом. Система судов, осуществляющих в государстве судебную власть, имеет важное политическое и правовое значение и, как правило, определяется на конституционном уровне. Причем если перечень судов закреплен именно в Конституции, то никакие другие суды не могут быть учреждены при помощи обычного закона, ибо для этого необходимо изменить Конституцию. Конституционным закреплением системы судов достигается стабильность судебной деятельности, создаются дополнительные гарантии прав личности. К сожалению, в новой Конституции, в отличие от прежней, не содержится перечень судебных инстанций. Объясняется это тем, что в настоящее время продолжается реформирование судебной системы, не закончена еще проработка в деталях структуры отдельных ее звеньев, отношений между ними. В таких условиях конкретное конституционное предписание сузило бы возможности для поиска и предварительной апробации оптимального варианта построения судебной системы. Поэтому законодатель ограничился формулированием в Конституции лишь следующих положений, относящихся к структуре судебной власти: 1) действуют Конституционный Суд, Верховный Суд и Высший Арбитражный Суд Российской Федерации (соответственно статьи 125, 126 и 127); 2) действуют также другие федеральные суды (пункт «е» статьи 83, часть вторая статьи 128); 3) судебная система Российской Федерации устанавливается Конституцией и федеральным конституционным законом (часть третья статьи 118); 4) созда-

ние чрезвычайных судов не допускается (часть третья статьи 118). В соответствии с действующим в Российской Федерации законодательством (например, Закон от 8 июля 1981 г. «О судостроительстве РСФСР») правосудие по гражданским, уголовным делам и делам, возникающим из административных правонарушений, осуществляют суды общей юрисдикции: Верховный Суд Российской Федерации, Верховные Суды республик в составе Российской Федерации, краевые, областные суды, суды автономной области, автономных округов, Московский и Санкт-Петербургский городские суды, районные (городские) народные суды. Военные суды, включаемые в федеральную судебную систему, рассматривают дела о преступлениях военнослужащих и лиц, приравненных к ним по закону. В своей деятельности военные суды руководствуются тем же законодательством, что и другие суды, действующие на территории Российской Федерации. Военные суды учреждаются в гарнизонах, армиях, флотилиях, воинских соединениях, военных округах, группах войск, флотах, видах Вооруженных Сил.

Возникающие в процессе предпринимательской деятельности споры, вытекающие из гражданских правоотношений (экономические споры) либо из правонарушений в сфере управления, рассматривают Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, Высшие арбитражные суды республик в составе Российской Федерации, арбитражные суды краев, областей, автономной области, автономных округов, Московский и Санкт-Петербургский городские арбитражные суды (см. комментарий к статье 127).

О Конституционном Суде Российской Федерации см. комментарий к статье 125.

Статья 119

Судьями могут быть граждане Российской Федерации, достигшие 25 лет, имеющие высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее пяти лет. Федеральным законом могут быть установлены дополнительные требования к судьям судов Российской Федерации.

Закон Российской Федерации от 26 июня 1992 г. «О статусе судей в Российской Федерации» содержит перечень требований, предъявляемых к судьям и кандидатам на судейские должности (статьи 3 и 4). Он в основном совпадает с конституционным перечнем, за исключением требования о стаже работы. Согласно Конституции, профессиональный стаж кандидата на судейскую должность не может быть менее пяти лет, в то время как упомянутый Закон предъявляет такое требование только к судьям краевых, областных и приравненных к ним судов. Установление Конституцией нового ценза для народных судей должно, видимо, повлечь за собой повышение такого рода требований к судьям вышестоящих судов.

Наличие стажа работы по юридической профессии означает, что в прошлом кандидат в судьи либо уже был судьей, либо работал следователем, прокурором, адвокатом, юрисконсультантом, секретарем судебного заседания и т. п. Понятием «юридическая профессия» охватывается также научная и преподавательская деятельность в области права.

Среди требований, предъявляемых Конституцией к судьям, — необходимость иметь гражданство Российской Федерации.

Представляется, что судьей может быть и гражданин Российской Федерации, обладающий одновременно гражданством другого государства. Во всяком случае Закон «О статусе судей в Российской Федерации» никаких ограничений на этот счет не содержит, а Закон Российской Федерации от 28 ноября 1991 г. «О гражданстве Российской Федерации» (с изменениями от 1993 года) устанавливает, что «граждане Российской Федерации, имеющие также иное гражданство, не могут на этом основании быть ограничены в правах..., вытекающих из гражданства Российской Федерации» (статья 3).

Дополнительные требования к судьям, о которых упоминается в статье 119, изложены в статьях 3 и 4 Закона «О статусе судей в Российской Федерации». Эти требования сводятся к следующему:

- а) судья обязан неукоснительно соблюдать Конституцию Российской Федерации и другие законы;
- б) судья при исполнении своих полномочий, а также во внеслужебных отношениях должен избегать всего, что могло бы умалить авторитет судебной власти, достоинство судьи или вызвать сомнение в его объективности, справедливее™ и беспристрастности;

в) судья не вправе быть народным депутатом. Прежняя Конституция Российской Федерации формулировала это требование ограничительно: «Судьи не могут быть депутатами Совета, которым они избираются» (часть третья статьи 92). Такая формула позволяла судье, скажем, районного народного суда совмещать свою деятельность с обязанностями народного депутата Российской Федерации, поскольку избирал его судья не российский парламент, а областной Совет, и практика знала подобные случаи. В действующей Конституции нет нормы, регламентирующей возможность какого-либо совмещения или соединения в одних руках судебных и депутатских функций. Поэтому абсолютным остается предусмотренный Законом «О статусе судей в Российской Федерации» запрет одному и тому же лицу совмещать обязанности судьи и депутата представительного органа любого уровня, что полностью соответствует одному из основополагающих конституционных принципов — принципу разделения властей (см. комментарий к статье 10);

г) судья не должен принадлежать к политическим партиям и движениям. Это ограничение продиктовано тем, что всякая политическая активность мешает судье оставаться объективным и беспристрастным, ибо ставит его перед необходимостью руководствоваться не только Конституцией и другими законами, но и политическими идеалами той партии или движения, в которых он состоит. Следует признать недопустимыми для судьи и иные неформальные проявления своих политических симпатий или антипатий (оказание материальной поддержки определенной партии, участие в собраниях, митингах, уличных шествиях, демонстрациях или пикетированиях, имеющих политический характер, агитация за кандидатов в депутаты и др.);

д) судья не вправе заниматься предпринимательской деятельностью, а также совмещать работу в должности судьи с другой оплачиваемой работой, кроме научной, преподавательской, литературной и иной творческой деятельности. Помимо перечисленных, статья 5 Закона «О статусе судей в Российской Федерации» предусматривает еще одно специфическое требование, предъявляемое к кандидату в судьи, — сдачу им квалификационного экзамена, который принимается состоящей при органе

юстиции комиссией (ее персональный состав утверждается квалификационной коллегией судей).

Если судья нарушил какое-либо из перечисленных требований (вступил в политическую партию, занялся предпринимательской деятельностью и т. п.), квалификационная коллегия судей вправе приостановить или прекратить его полномочия (см. комментарий к статье 121 Конституции).

Статья 120

1. Судьи независимы и подчиняются только Конституции Российской Федерации и федеральному закону.

2. Суд, установив при рассмотрении дела не соответствие акта государственного или иного органа закону, принимает решение в соответствии с законом.

1. Независимость судей — главное условие существования в стране самостоятельной и авторитетной судебной власти, способной объективно и беспристрастно осуществлять правосудие, защищать права и законные интересы граждан. В отличие от прежнего порядка, традиционно предусматривавшего наделение судей полномочиями на конкретный срок (по советским конституциям 1936 и 1977 годов судьи избирались на три года, позднее — на пять лет, а с 1988 года — на 10 лет), уже Закон «О статусе судей в Российской Федерации», принятый 26 июня 1992 г., установил, что полномочия судей не ограничены определенным сроком, поскольку иное не установлено Конституцией и законами (статья 11). Такая регламентация устраняет опасность для судей быть освобожденными от должности только потому, что истек срок их полномочий, и безусловно служит важнейшей гарантией обретения ими подлинной независимости.

Закон «О статусе судей в Российской Федерации», а также Гражданский процессуальный, Уголовно-процессуальный и Уголовный кодексы РСФСР предусматривают и другие юридические гарантии независимости судей. К таким гарантиям относятся: установленная законом процедура осуществления правосудия, исключая постороннее воздействие на

судей. В частности, суд выносит решение по гражданскому делу или приговор по уголовному делу в совещательной комнате, в которой могут находиться только судьи, входящие в состав суда по данному делу. Присутствие иных лиц не допускается. Судьи не могут разглашать суждения, имевшие место во время совещания;

запрет чьего бы то ни было вмешательства в деятельность по осуществлению правосудия; всякое такого рода вмешательство преследуется по закону вплоть до привлечения к уголовной ответственности;

освобождение судей от обязанности отчитываться перед кем бы то ни было (раньше они отчитывались перед избирателями или органом, их избравшим, и такая подотчетность наряду с другими отрицательными факторами превращала судебскую независимость в фикцию). Судьи не обязаны давать какие-либо объяснения по поводу рассмотренных или находящихся в производстве дел, а также представлять их для ознакомления иначе как в случаях и порядке, предусмотренных процессуальным законом; так, после назначения судебного заседания судья должен обеспечить всем участникам процесса возможность ознакомиться с материалами дела и выписать из него необходимые сведения. До вступления решения в законную силу дело никем не может быть истребовано из суда. После вступления решения в законную силу дело вправе истребовать лишь лица, уполномоченные процессуальным законом принести протест в порядке надзора;

установленный законом порядок приостановления и прекращения полномочий судьи (см. комментарий к статье 121);

право судьи на отставку, т. е. на почетный уход или почетное удаление с должности, за пребывающим в отставке сохраняются звание судьи, гарантии личной неприкосновенности и принадлежность к судебскому сообществу. Каждый судья имеет право на отставку по собственному желанию независимо от возраста. Ушедшему или удаленному в отставку судье выплачивается выходное пособие не менее шестикратного размера месячной заработной платы по оставляемой должности. Проработавший не менее 20 лет судья имеет право получать по своему выбору пенсию на общих основаниях или не облагаемое налогом ежемесячное пожизненное содержание в размере 80 процентов

зарплаты работающего на соответствующей должности судьи; провозглашенная и обеспеченная законом неприкосновенность судьи (см. комментарий к статье 122); система органов судейского сообщества, которые выражают интересы судей как носителей судебной власти. Органами судейского сообщества являются: Всероссийский съезд судей, а в период между съездами — Совет судей Российской Федерации, избираемый съездом; собрания судей Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации; съезды (конференции) судей судов субъектов Российской Федерации, а также военных и арбитражных судов, а в период между съездами (конференциями) — избираемые ими советы судей; предоставление судье за счет государства материального и социального обеспечения, соответствующего его высокому статусу. Материальное обеспечение включает, в частности, должностной оклад судьи, который не может быть меньше половины должностного оклада Председателя Верховного Суда или Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации; ежегодный оплачиваемый отпуск продолжительностью в зависимости от стажа работы и климатических условий от 30 до 60 рабочих дней с бесплатным проездом к месту отдыха и обратно; предоставление судье во внеочередном порядке благоустроенной квартиры или дома, домашнего телефона, а для его детей — мест в детских дошкольных учреждениях. Социальная защита судьи и членов его семьи состоит, в частности, в том, что жизнь и здоровье судьи подлежат обязательному государственному страхованию за счет федерального бюджета на сумму 15-летней зарплаты судьи; в случае причинения судье в связи с исполнением им служебных обязанностей увечья или иного повреждения здоровья, исключающих возможность продолжать профессиональную деятельность, ему ежемесячно выплачивается компенсация в виде разницы между зарплатой и назначенной пенсией без учета суммы выплат, полученных по государственному страхованию; в случае гибели (смерти) судьи аналогичная компенсация выплачивается нетрудоспособным членам его семьи, находившимся на его иждивении; особая защита государством судьи, членов его семьи и их имущества. Органы внутренних дел обяза-

ны принять необходимые меры по обеспечению безопасности судьи, членов его семьи, сохранности принадлежащего им имущества, если от судьи поступит соответствующее заявление.

Перечисленные гарантии независимости распространяются на судей всех действующих в России судов (конституционного, общих, военных, арбитражных) и не могут быть отменены и снижены иными нормативными актами Российской Федерации (указом Президента, постановлением Правительства и т. п.) и республик в составе Российской Федерации (статья 9 Закона «О статусе судей в Российской Федерации»). В комментируемой статье Конституции независимость судей связывается с подчинением их «только Конституции Российской Федерации и федеральному закону». В прежних Конституциях (союзных и российских) речь всегда шла о подчинении судей только закону. Специальное указание на Конституцию в контексте данной статьи объясняется, во-первых, тем, что Конституция занимает главное место в ряду законов, что это особый, неординарный закон, подчиняться которому необходимо в первую очередь, и, во-вторых, тем, что она, в отличие от прежних конституций, имеет прямое действие (см. комментарий к статье 15), и суды обязаны и вправе непосредственно применять ее нормы, ссылаться на них в своих решениях независимо от того, приняты или не приняты законы, развивающие или детализирующие конституционные предписания.

Что касается упоминания о федеральном законе, которому должны подчиняться судьи, то имеется в виду, что судам чаще всего придется применять именно федеральные законы, потому что в них заключена основная, преобладающая масса правовых норм (судо-устройственных, гражданских, уголовных, уголовно-исполнительных, процессуальных, административных, трудовых, жилищных и др.), отнесенных Конституцией к исключительному ведению Российской Федерации и совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (см. комментарий к статьям 71 и 72). Это не исключает необходимости для судов подчиняться законам и иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации, если эти акты приняты по предметам совместного ведения и в соответствии с федеральными законами. Думается также, что суды обязаны подчиняться и нормативным правовым актам

субъектов Российской Федерации, изданным по вопросам, находящимся вне пределов ведения Российской Федерации и совместного ведения (см. комментарий к статье 76). Другое дело, что федеральным судам (а в статье 120 Конституции говорится именно о них) вряд ли придется обращаться к этой категории правовых актов. Скорее всего, их применение и возникающие при этом споры составят компетенцию местных, в том числе мировых, судов. Однако в настоящее время организация, система и порядок деятельности федеральных и местных судов до конца еще не определены.

Сформулированный в статье 120 Конституции принцип правосудия состоит из двух неотделимых друг от друга, органически взаимосвязанных элементов: 1) судьи независимы и 2) судьи подчиняются Конституции и федеральному закону. Разорвать, изолировать эти положения невозможно, ибо независимость судей обуславливается их подчинением только Конституции и закону, а такое подчинение реально лишь при условии, что они действительно независимы. Если бы судьи не подчинялись Конституции и закону, то их независимость фактически свелась бы к вседозволенности, голому усмотрению, произволу, что несовместимо с сущностью демократического правосудия.

2. Часть вторая статьи 120 Конституции регулирует действия суда в ситуации, когда он, рассматривая конкретное дело, приходит к выводу, что подлежащий применению правовой акт не соответствует закону. Именно принцип подчинения судей только Конституции и закону, сформулированный в части первой данной статьи, диктует поведение суда: установив, что правовой акт не соответствует закону, суд откладывает его в сторону, не применяет его, а принимает решение, руководствуясь законом.

Действие этой конституционной нормы распространяется на любые акты любого органа или должностного лица: указы Президента Российской Федерации, постановления палат Федерального Собрания, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, приказы и инструкции министерств и ведомств, руководителей учреждений и предприятий, акты субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, исполнительных органов общественных объединений и т. д. Отказываясь от применения не соответствующего закону акта, суд может одно-

временно своим определением (постановлением) обратить внимание органа или должностного лица, издавшего такой акт, на необходимость привести его в соответствие с законом, изменить или отменить. В таких действиях суда, в частности, проявляется его контрольная функция за правотворческой и правоприменительной деятельностью в Российской Федерации.

Статья 121

1. Судьи несменяемы.

2. Полномочия судьи могут быть прекращены или приостановлены не иначе как в порядке и по основаниям, установленным федеральным законом.

1. Несменяемость судьи означает стабильное сохранение им занимаемой должности в данном суде. Смена суда или должности может состояться только с согласия судьи, причем согласие должно быть не вынужденным, но по доброй воле. Согласие необходимо на любое изменение должностного положения судьи, в том числе перевод его в суд другого района или области, в вышестоящий суд, на другую, хотя бы и более высоко оплачиваемую, должность. В этом смысле несменяемость служит одной из существенных гарантий независимости судьи (см. комментарий к статье 120).

2. Другой возможной гарантией независимости судьи является запрет приостанавливать или прекращать его полномочия иначе как в порядке и по основаниям, установленным федеральным законом. Эти порядок и основания предусмотрены Законом Российской Федерации от 26 июня 1992 г. «О статусе судей в Российской Федерации». Решение приостановить или прекратить полномочия судьи вправе принять только соответствующая квалификационная коллегия судей. Такие коллегии образуются органами судейского общества: Высшая квалификационная коллегия судей Российской Федерации — Всероссийским съездом судей, квалификационные коллегии судей Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации — на собраниях этих су-

дов, квалификационные коллегии судей общих судов

и арбитражных судов субъектов Российской Федерации — на съездах (конференциях) судей соответствующих судов, квалификационные коллегии судей военных округов, групп войск, флотов и видов Вооруженных Сил — на съездах (конференциях) судей соответствующих военных судов.

Если возникает вопрос о приостановлении или прекращении полномочий председателей либо заместителей председателей судов субъектов Российской Федерации, соответствующих арбитражных судов, военных судов округов, групп войск, флотов и видов Вооруженных Сил, то этот вопрос рассматривается и решается Высшей квалификационной коллегией судей Российской Федерации. В отношении всех других судей вопрос о приостановлении или прекращении полномочий решает соответствующая квалификационная коллегия (пункты 1, 12 и 13 Положения о квалификационных коллегиях судей, утвержденного постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 13 мая 1993 г.).

Полномочия судьи приостанавливаются решением квалификационной коллегии судей в случаях, если:

- 1) было дано согласие соответствующей квалификационной коллегии судей на привлечение судьи к уголовной ответственности или заключение его под стражу;
- 2) судья занимается деятельностью, не совместимой с его должностью;
- 3) судья был подвергнут принудительным мерам медицинского характера или ограничен в дееспособности соответственно определением или решением суда, вступившим в законную силу;
- 4) судья был признан безвестно отсутствующим в установленном законом порядке решением суда, вступившим в законную силу.

Наличие оснований для приостановления полномочий судьи определяется решением соответствующей квалификационной коллегии судей. Это решение действует до отпадения оснований к приостановлению полномочий. Судья, полномочия которого приостановлены, может в течение месяца обжаловать решение квалификационной коллегии судей в Высшую квалификационную коллегию судей, решение которой является окончательным.

Приостановление полномочий судьи, за исключением случаев, когда судье в качестве меры

пресечения было избрано заключение под стражу, не влечет за собой приостановления выплаты судье зар-платы или уменьшения ее размера, снижения уровня его материального и социального обеспечения и не лишает судью предусмотренных Законом «О статусе судей в Российской Федерации» гарантий его неприкосновенности (статья 13).

Полномочия судьи прекращаются решением со-ответствующей квалификационной коллегии судей в случаях:

- 1) его письменного заявления об отставке;
- 2) продолжения судьей деятельности, не совмести-мой с его должностью, несмотря на предупреждение соответствующей квалификационной коллегии судей или приостановление его полномочий;
- 3) истечения их срока—для судьи, срок полно-мочий которого установлен законом (имеются в виду мировые судьи, а также судьи районных (городских) народных судов, судьи военных судов гарнизонов, армий, флотилий, избираемые впервые сроком на пять лет);
- 4) состоявшегося о нем и вступившего в законную силу обвинительного приговора суда;
- 5) признания его недееспособным решением суда, вступившим в законную силу;
- 6) утраты судьей гражданства Российской Феде-рации;
- 7) объявления его умершим в установленном за-коном порядке решением суда, вступившим в закон-ную силу;
- 8) смерти судьи;
- 9) совершения поступка, позорящего честь и досто-инство судьи.

Квалификационная коллегия судей может прекра-тить полномочия судьи также ввиду его неспособности по состоянию здоровья или иным уважительным при-чинам в течение длительного времени исполнять обя-занности судьи.

Судья, полномочия которого прекращены, вправе в течение месяца со дня получения копии решения квалификационной коллегии судей обжаловать это ре-шение в Верховный Суд Российской Федерации (статья 14 Закона «О статусе судей в Российской Феде-рации»).

Статья 122

1. Судьи неприкосновенны.
2. Судья не может быть привлечен к уголовной ответственности иначе как в порядке, определяемом федеральным законом.

1. Установленная Конституцией неприкосновенность судей — одна из существенных гарантий их независимости (см. комментарий к статье 120). Институт неприкосновенности ограждает от всяких посягательств прежде всего личность судьи. Но неприкосновенность распространяется также на его жилище и служебное помещение, используемые им транспорт и средства связи, его корреспонденцию, принадлежащие ему имущество и документы. Система правовых средств, реально обеспечивающих неприкосновенность судьи, предусмотрена в статье 16 Закона «О статусе судей в Российской Федерации».

2. Говоря о неприкосновенности судей, Конституция упоминает специально только особый порядок привлечения их к уголовной ответственности. И это понятно, поскольку речь идет о самой острой форме отступления от принципа неприкосновенности судей. Но при этом нужно иметь в виду, что судья, безусловно, не подлежит административной ответственности и к нему не может быть применена ни одна из мер административного взыскания (предупреждение, штраф и т. п.). Точно так же к судье неприменимо ни одно из предусмотренных трудовым законодательством дисциплинарных взысканий (замечание, выговор и т. п.). В принципе, судья может нести в определенных случаях гражданскую и уголовную ответственность. Но для него исключается всякая ответственность за мнения или решения, высказанные или принятые в ходе осуществления правосудия, если не будет установлено вступившим в законную силу приговором суда, что эти мнения или решения — результат преступного злоупотребления, нарушения запрета уголовного закона. Уголовное дело в отношении судьи может быть возбуждено только Генеральным прокурором Российской Федерации или лицом, исполняющим его обязанности, при наличии на то согласия соответствующей квалификационной коллегии судей. Дав согласие на возбуждение дела, квалификационная коллегия не

устраняется от дальнейшего контроля за ходом расследования, ибо без ее согласия судья не может быть подвергнут приводу, заключен под стражу, привлечен к участию в деле в качестве обвиняемого. Причем заключение судьи под стражу допускается не иначе как с санкции Генерального прокурора или лица, исполняющего его обязанности, либо по решению суда (в дальнейшем, после приведения уголовно-процессуального законодательства в соответствие с Конституцией, санкцию на заключение под стражу будет давать только суд). При отказе квалификационной коллегии дан. согласие на производство в отношении судьи таких действий Генеральный прокурор может обратиться по этому вопросу в Высшую квалификационную коллегию судей Российской Федерации.

Судья ни в коем случае не может быть задержан, а равно 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, по установлении его личности должен быть немедленно освобожден.

Проникновение в жилище или служебное помещение судьи, в личный или используемый им транспорт, производство там досмотра, обыска или выемки, прослушивание его телефонных переговоров, личный до-смотр и личный обыск судьи, а равно досмотр, изъятие и выемка его корреспонденции, принадлежащего ему имущества и документов производятся не иначе как на основании судебного решения (до принятия новой Конституции такие действия допускались в связи с производством по уголовному делу в отношении судьи и с санкции прокурора).

В настоящее время уголовное дело в отношении судьи по его требованию, заявленному до начала судебного разбирательства, должно быть рассмотрено Верховным Судом Российской Федерации, а не иным судом. Это правило создает для судьи дополнительную гарантию вынесения ему законного, обоснованного и справедливого приговора. Нужно, однако, иметь в виду, что осуществляемая ныне судебная реформа не предполагает сохранения за Верховным

Судом Российской Федерации полномочий суда первой инстанции по гражданским и уголовным делам (см. комментарий к статье 126). Думается все же, что из этого, в принципе, правильного решения следовало бы предусмотреть исключение, касающееся рассмотрения уголовных дел в отношении членов судейского корпуса.

Статья 123

1. Разбирательство дел во всех судах открытое. Слушание дела в закрытом заседании допускается в случаях, предусмотренных федеральным законом.

2. Заочное разбирательство уголовных дел в судах не допускается, кроме случаев, предусмотренных федеральным законом.

3. Судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон.

4. В случаях, предусмотренных федеральным законом, судопроизводство осуществляется с участием присяжных заседателей.

1. Открытое (гласное, публичное) разбирательство дел — принцип судопроизводства. Он подробно регламентирован российским законодательством — статья 9 Гражданского процессуального кодекса, статья 18 Уголовно-процессуального кодекса, статья 8 Арбитражного процессуального кодекса, статья 229 Кодекса об административных правонарушениях. Дела во всех судах разбираются открыто, за исключением случаев, когда это противоречит интересам охраны государственной (в арбитражных судах — и коммерческой) тайны.

Закрытое судебное разбирательство, кроме того, допускается по мотивированному определению суда или постановлению судьи по делам о преступлениях лиц, не достигших 16-летнего возраста, по делам о половых преступлениях, а также по другим уголовным делам для предотвращения разглашения сведений об интимных сторонах жизни участвующих в деле лиц (Гражданский процессуальный кодекс РСФСР добавляет к этому — «а также обеспечения тайны усыновления»).

На закрытое судебное заседание не допускаются публика, представители средств массовой информации. Но запрещение присутствовать в зале суда не касается лиц, участвующих в деле Собвинителя, защитника, подсудимого, потерпевшего истца, ответчика и др.), а также в необходимых случаях свидетелей, экспертов, переводчиков. Слушание дела в закрытом заседании суда ведется с соблюдением всех правил судопроизводства. Приговоры и решения судов во всех случаях провозглашаются публично.

Эта регламентация в своих принципиальных положениях совпадает с общепризнанными нормами международного права в области осуществления правосудия. Так, пункт 1 статьи 14 Международного пакта о гражданских и политических правах устанавливает: «Каждый имеет право при рассмотрении любого уголовного обвинения, предъявляемого ему, или при определении его прав и обязанностей в каком-либо гражданском процессе на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. Печать и публика могут не допускаться на все судебное разбирательство или часть его по соображениям морали, общественного порядка или государственной безопасности в демократическом обществе или когда того требуют интересы частной жизни сторон, или — в той мере, в какой это, по мнению суда, строго необходимо, — при особых обстоятельствах, когда публичность нарушала бы интересы правосудия; однако любое судебное постановление по уголовному или гражданскому делу должно быть публичным, за исключением тех случаев, когда интересы несовершеннолетних требуют другого или когда дело касается матримониальных споров или опеки над детьми».

2. Как общее правило, разбирательство дела в заседании суда первой инстанции происходит с участием подсудимого, явка которого в суд обязательна (статья 246 УПК РСФСР). Но закон предусматривает возможность отступить от этого правила в исключительных случаях и при обязательном условии, что такое отступление не будет препятствовать установлению истины, когда, во-первых, подсудимый находится вне пределов страны и уклоняется от явки в суд и, во-вторых, по делу о преступлении, за которое не может быть назначено наказание в виде лишения

своооды, подсудимый ходатайствует о разбирательстве дела в его отсутствие; суд, однако, вправе признать явку подсудимого обязательной.

Практически рассмотрение дела в отсутствие подсудимого возможно только в первом случае. Ходатайств подсудимых о рассмотрении дел без их участия на практике нет, и заочных приговоров как таковых не существует. Запрет заочного судебного разбирательства закреплен на конституционном уровне впервые. И этот факт, надо полагать, требует от судов еще строже подходить к решению вопроса о возможности рассмотрения дела в отсутствие подсудимого.

3. Принцип состязательности — демократическое организационное и процессуальное начало, создающее максимально благоприятные условия для отыскания истины и вынесения справедливого судебного решения. Конституция установила, что судопроизводство всех видов в Российской Федерации осуществляется на основе состязательности. Это означает, что:

судебное разбирательство может быть начато только при наличии заявления истца, запроса органа или должностного лица, обвинительного акта прокурора или жалобы потерпевшего, настаивающих перед судом на удовлетворении их требований;

истец и ответчик, орган или должностное лицо, оспаривающие конституционность нормативного акта, и орган или должностное лицо, издавшие этот акт, обвинитель и обвиняемый выступают в суде в качестве сторон, т. е. таких участников судебного разбирательства, у которых имеется определенный процессуальный интерес и которым закон предоставил равные права для обоснования своих утверждений и выводов и для оспаривания утверждений и выводов другого участника судебного разбирательства (противной стороны);

решение всех возникающих в деле вопросов принадлежит только суду (судье), который не связан доводами сторон, свободен в оценке представленных ими доказательств, независим от любых посторонних влияний и действует исключительно как орган правосудия.

Принцип состязательности долгое время отвергался нашей процессуальной теорией и законодательством. Главная причина — отказ признать прокурора стороной, «уравнять» его с подсудимым и защитником. Утверждалось, что прокурор — не какая-то там сторона, а орган надзора за законностью,

государственный обвинитель, вместе с судом выполняющий общую государственную задачу — борьбу с преступностью. На этом основании считались неприемлемыми для уголовно-процессуального закона сами понятия «сторона» и «сопоставительность», несмотря на использование их в Конституции. Только в 1993 году соответствующие термины появились в новом (десятом) разделе УПК «Производство в суде присяжных» (статьи 429, 435, 441 и др.). Тем не менее остается актуальной необходимость в общей, основополагающей части каждого процессуального кодекса (гражданского, уголовного, административного, арбитражного) сформулировать принцип сопоставительности и равноправия сторон. Без этого невозможно добиться коренной реорганизации судопроизводства, освободить суд от выполнения многих элементов чуждой ему обвинительной функции и утвердить в России подлинно независимую судебную власть.

4. 24 октября 1991 г. парламент Российской Федерации одобрил представленную Президентом Российской Федерации Концепцию судебной реформы, предусматривающую, в частности, учреждение суда присяжных заседателей. 16 июля 1993 г. был принят закон, которым действующее законодательство дополнено системой норм, регулирующих организацию и функционирование суда присяжных заседателей (см. новые раздел V в Законе «О судостроительстве РСФСР» и раздел десятый в УПК РСФСР). Основные черты, характеризующие суд присяжных заседателей, могут быть сведены к следующим положениям:

1) в соответствии со статьями 36 и 421 УПК РСФСР судом присяжных заседателей могут быть рассмотрены дела о наиболее тяжких и опасных преступлениях: измена Родине, террористический акт, вредительство, призывы к насильственному изменению конституционного строя, пропаганда войны, разглашение государственной тайны, бандитизм, массовые беспорядки, нарушение правил международных полетов, изготовление или сбыт поддельных денег или ценных бумаг, недонесение о государственных преступлениях, укрывательство государственных преступлений, умышленное убийство при отягчающих обстоятельствах, похищение человека, изнасилование, похищение особо тяжкие последствия, или изнасилование

малолетней, хищение предметов или документов, имеющих особую историческую, научную или культурную ценность, заведомо незаконный арест или задержание, принуждение к даче показаний, посягательство на жизнь работника милиции, угон воздушного судна и некоторые другие. Виновному в каком-либо из этих преступлений грозит, как правило, длительное лишение свободы, а в некоторых случаях даже смертная казнь. Ввиду возможного применения столь суровых санкций обвиняемый вправе ходатайствовать о рассмотрении его дела судом присяжных заседателей, и такое ходатайство непременно должно быть удовлетворено (,см. комментарий к статье 20);

2) суд присяжных заседателей образуется при краевом, областном, городском суде и действует в составе судьи и двенадцати присяжных заседателей; в его работе обязательно участвуют государственный обвинитель и защитник;

3) списки присяжных заседателей составляются краевой, областной, городской администрацией на основе списков избирателей. В них не включаются лица моложе 25 лет, а также лица, имеющие судимость. Из списков присяжных заседателей по их письменному заявлению исключаются лица, не владеющие языком, на котором ведется судопроизводство в данной местности, слепые, немые, глухие и т. д., лица старше 70 лет, военнослужащие, священнослужители, руководители органов представительной и исполнительной власти, судьи, работники правоохранительных органов и некоторые другие;

4) на предварительном слушании дела, которое проводится с участием сторон, судья удостоверяется в том, что обвиняемый согласен на рассмотрение дела судом присяжных заседателей, рассматривает заявленные ходатайства, исключает из разбирательства дела доказательства, полученные с нарушением закона, определяет день предстоящего судебного разбирательства и дает указание аппарату суда обеспечить путем случайной выборки явку в суд определенного числа, но не менее 20 присяжных заседателей;

5) в начале судебного разбирательства судья и стороны из числа вызванных присяжных заседателей формируют (путем заслушивания их самоотводов, заявления ими мотивированных и безмотивных отводов и последующей жеребьевки) скамью присяжных за-

седателей в составе двенадцати основных (комплект-ных) и двух запасных заседателей, которые принимают присягу;

б) по окончании судебного следствия, прений сторон и последнего слова подсудимого судья с участием сторон формулирует вопросы, на которые должны ответить присяжные заседатели. Выслушав напутственное слово судьи, присяжные заседатели удаляются в совещательную комнату для вынесения вердикта;

7) на основной вопрос о виновности подсудимого присяжные вправе ответить «да, виновен» или «нет, не виновен». Признание виновным может сопровождаться оговоркой, что подсудимый заслуживает снисхождения или особого снисхождения. После провозглашения старшиной присяжных заседателей вердикта судья выносит либо оправдательный, либо обвинительный приговор. В последнем случае судья с учетом мнений сторон, но без участия присяжных определяет в приговоре квалификацию преступления и меру наказания виновному;

8) приговоры, вынесенные судом присяжных заседателей в краевом, областном, городском суде, могут быть обжалованы или опротестованы в кассационную палату Верховного Суда Российской Федерации.

Статья 124

Финансирование судов производится только из федерального бюджета и должно обеспечивать возможность полного и независимого осуществления правосудия в соответствии с федеральным законом. Предписание Конституции финансировать суды только из федерального бюджета имеет цель устранить опасность фактического подчинения судов органам представительной и исполнительной власти на местах. Лишь централизованное финансирование всех достаточно многочисленных и разноплановых потребностей судов (зарплата судьям и сотрудникам аппарата судов, строительство и ремонт судебных зданий, приобретение транспорта и оргтехники, оплата труда народных и присяжных заседателей и т. п.) в состоянии оградить суд от местных влияний, создать

заслон «телефонному праву», унифицировать на должном уровне организационно-технический механизм осуществления правосудия. Согласно Положению о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 4 ноября 1993 г., на Министерство возлагаются, в частности, организационно-правовое обеспечение судебной реформы, создание необходимых условий для функционирования судов общей юрисдикции и военных судов, выделение в установленном порядке финансовых средств в распоряжение судов, обеспечение контроля за их расходованием. Таким образом, федеральные ассигнования на судебную деятельность в значительной мере опосредованы федеральным же Министерством юстиции.

В статье 124 Конституции речь идет о финансировании федеральных судов. Если же наряду с ними будут созданы местные суды, то материально-техническое обеспечение таких судов будет производиться из средств местного бюджета. Во всяком случае мировые судьи, избираемые сроком на пять лет населением округа, на который распространяется их юрисдикция (см. статью 11 Закона «О статусе судей в Российской Федерации»), несомненно, будут состоять на местном бюджете.

Статья 125

1. Конституционный Суд Российской Федерации состоит из 19 судей.
2. Конституционный Суд Российской Федерации по запросам Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации:
 - а) федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации;
 - б) конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Рос-

сийской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

в) договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

г) не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации.

3. Конституционный Суд Российской Федерации разрешает споры о компетенции:

а) между федеральными органами государственной власти;

б) между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

в) между высшими государственными органами субъектов Российской Федерации.

4. Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, в порядке, установленном федеральным законом.

5. Конституционный Суд Российской Федерации по запросам Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, органов законодательной власти субъектов Российской Федерации дает толкование Конституции Российской Федерации.

6. Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу; не соответствующие Конституции Российской Федерации международные договоры Российской Федерации не подлежат введению в действие и применению.

7. Конституционный Суд Российской Федерации по запросу Совета Федерации дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента Российской Федерации в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

1. Конституционный Суд Российской Федерации — специализированный орган правовой охраны Конституции. Его деятельность в данной области имеет контрольный характер. Это определяется прежде всего тем, что он наделен правом отмены актов, не соответствующих Конституции Российской Федерации. Возникновение специализированных органов конституционного контроля можно отнести к началу 20-х годов нынешнего столетия. Именно в 1920 году первый конституционный суд был создан в Австрии. В связи с этим при определении такой модели правовой охраны конституции используются термины: «западноевропейская», «европейская», «австрийская». Заметим, что второй, наиболее распространенной, моделью в данной сфере является «американская». Главный ее признак — выполнение основной функции по обеспечению конституционного контроля судами общей юрисдикции.

В СССР долгие годы функционировала принципиально иная система. Основная роль в конституционном контроле отводилась постоянно действовавшему высшему коллегиальному органу государственной власти: на уровне Союза ССР — Президиуму Верховного Совета СССР, на уровне республик — Президиумам Верховных Советов республик. Данная система на практике показала свою несостоятельность. В мае 1990 года в СССР начал функционировать Комитет конституционного надзора СССР. По характеру полномочий, санкций это бы надзорно-контрольный орган в сфере правовой защиты Конституции СССР. По более новаторскому, перспективному пути пошла Россия. В 1991 году в ней создается Конституционный Суд. По своему характеру это типичный специализированный орган конституционного контроля. Основные вопросы его организации и деятельности были урегулированы в Законе РСФСР от 6 мая 1991 г. «О Конституционном Суде РСФСР». Принятая в декабре 1993 года новая Конституция России внесла су-

ществленные изменения в статус Конституционного Суда, его компетенцию и т. д. Она более подробно, по сравнению с прежним Основным Законом Российской Федерации, закрепила организацию и деятельность данного органа. Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 г. «О мерах по приведению законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации» Закон «О Конституционном Суде РСФСР» 1991 года был признан недействующим. Летом 1994 года принят Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации», подробно и всесторонне урегулировавший его организацию и деятельность. Четко определен статус Конституционного Суда как составной части судебной власти, как специализированного органа конституционного контроля. Статья 1 нового Закона гласит: «Конституционный Суд Российской Федерации — судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства».

Частью первой статьи 125 Конституции определен численный состав Конституционного Суда Российской Федерации. Он равен 19. В соответствии с Законом «О Конституционном Суде РСФСР» 1991 года данный орган состоял из 15 человек (реально было избрано 13). Новая Конституция называет членов Конституционного Суда судьями. Они назначаются на должность Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации. Установлена процедура, по которой кандидатуры на должности судей Конституционного Суда могут предлагаться Президенту Российской Федерации членами (депутатами) Совета Федерации, депутатами Государственной Думы, законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации, высшими судебными органами и федеральными юридическими ведомствами, юридическими научными и учебными заведениями. Вопрос о назначении на должность судьи Конституционного Суда рассматривается Советом Федерации в срок не позднее четырнадцати дней с момента получения представления Президента Российской Федерации. Каждый судья назначается на должность в индивидуальном порядке путем тайного голосования. Назначенным на должность судьи считается

тот, кто получил при голосовании большинство общего числа членов (депутатов) Совета Федерации. В случае выбытия судьи из состава Конституционного Суда представление о назначении другого лица на вакантное место вносится Президентом Российской Федерации в Совет Федерации не позднее месяца со дня открытия вакансии.

Конституционный Суд вправе начать работу при наличии в его составе не менее трех четвертей от общего числа судей. Срок полномочий Конституционного Суда не ограничен. Судья Конституционного Суда Российской Федерации несменяем. Его полномочия могут быть прекращены или приостановлены не иначе как в порядке и по основаниям, установленным Федеральным конституционным законом о Конституционном Суде.

Законодательство предъявляет высокие требования к судьям Конституционного Суда. Ими могут быть только граждане Российской Федерации, достигшие ко дню назначения судьями возраста не менее сорока лет, с безупречной репутацией, имеющие высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее пятнадцати лет, обладающие признанной высокой квалификацией в области права. Срок полномочий судьи Конституционного Суда равен двенадцати годам. Повторное назначение не допускается. Установлен предельный возраст для пребывания в должности судьи Конституционного Суда — 70 лет.

Лицо, назначенное на должность судьи Конституционного Суда Российской Федерации, приносит при-сягу. Законодательство подробно регулирует вопрос о занятиях и действиях, не совместимых с должностью судьи Конституционного Суда, так как этот вопрос является одним из важнейших в обеспечении независимости, объективности, беспристрастности деятельности данного органа. Вот почему судья Конституционного Суда не может быть членом (депутатом) Совета Федерации, депутатом Государственной Думы, иных представительных органов, занимать либо сохранять за собой другие государственные и общественные должности, иметь частную практику, заниматься предпринимательской, иной оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной или творческой деятельности, занятия которой не должны препятствовать выполнению обязанностей судьи Конституционного Суда и не могут служить уважительной причиной

отсутствия на заседаниях, если на то не дано согласия Конституционного Суда. Судья Конституционного Суда не имеет права осуществлять защиту или представительство, кроме законного представительства в суде, арбитражном суде, иных органах, оказывать кому бы то ни было покровительство в получении прав и освобождении от обязанностей. Важное значение имеет положение, закрепленное в части третьей статьи 11 Закона о Конституционном Суде. Оно связано с принадлежностью судей к политическим партиям, движениям. Данный вопрос является предметом острых дискуссий как у нас, так и за рубежом. Российское законодательство закрепляет достаточно строгую формулу, в соответствии с которой судья Конституционного Суда Российской Федерации не может принадлежать к политическим партиям и движениям, материально их поддерживать, участвовать в политических акциях, вести политическую пропаганду и агитацию, участвовать в кампаниях по выборам в органы государственной власти и органы местного самоуправления, присутствовать на съездах и конференциях политических партий и движений, заниматься иной политической деятельностью. Он не может входить также в руководящий состав каких-либо общественных объединений, даже если они и не преследуют политических целей. Вместе с тем это не означает, что судья лишается права выражать свою волю как гражданин и избиратель на выборах, на референдуме и в других подобных случаях. Судья Конституционного Суда не вправе выступать в печати, иных средствах массовой информации, перед любой аудиторией, публично высказывать свое мнение о вопросе, который может стать предметом рассмотрения в Конституционном Суде и который изучается или принят к рассмотрению Конституционным Судом, до принятия решения по этому вопросу. Основными принципами деятельности Конституционного Суда Российской Федерации являются независимость, коллегиальность, гласность, состязательность и равноправие сторон.

2. Часть вторая статьи 125 регулирует наиглавнейшее полномочие Конституционного Суда. Это контроль за соответствием Конституции Российской Федерации иных правовых актов. Прежде всего дан четкий перечень субъектов возбуждения такого рода дел

в Конституционном Суде. К их числу отнесены: Президент Российской Федерации, Совет Федерации, Государственная Дума, одна пятая членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительство Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, органы законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Установлена конкретная форма обращения о проверке конституционности — запрос. Следует отметить, что ранее действовавшее законодательство предоставляло Конституционному Суду право рассмотрения вопросов по собственной инициативе. Анализ статьи 125 новой Конституции свидетельствует о том, что таких полномочий данный орган в настоящее время не имеет. И это решение вполне оправданно. Оно обеспечивает в значительной мере принцип объективности и беспристрастности в деятельности Конституционного Суда России при принятии им решений.

Отправной точкой в сфере конституционного контроля названа Конституция России. Именно она обладает наивысшей юридической силой по отношению ко всем остальным правовым актам. Приоритет Конституции — неотъемлемый и неперемный признак демократического, правового государства. В связи с этим все вопросы в области конституционного контроля в нашей стране рассматриваются прежде всего под углом зрения соответствия Конституции России всех иных нормативных актов.

Определены объемы конституционного контроля. При этом дан исчерпывающий перечень правовых актов, которые подлежат рассмотрению Конституционным Судом с точки зрения их соответствия Конституции. К первой группе относятся акты федерального уровня: федеральные законы (имеются в виду все законы, принятые на федеральном уровне); нормативные акты Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации. Вторую группу составляют акты субъектов Российской Федерации: конституции республик, уставы, законы и иные нормативные акты субъектов Федерации. При этом с учетом федеративного устройства страны, закрепленного распределения компетенции установлено правило о том, что проверка конституционности законов и иных нормативных ак-

тов субъектов Российской Федерации осуществляется Конституционным Судом России только по тем из них, которые приняты по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти ее субъектов. Не подлежат контролю со стороны Конституционного Суда Российской Федерации акты, принятые по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Третья группа — внутригосударственные или внутрифедеральные договоры России. Здесь названы два их вида — договоры между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; договоры между органами государственной власти субъектов Российской Федерации. К четвертой группе относятся международные договоры России. При этом процедуру конституционного контроля в Конституционном Суде могут проходить лишь не вступившие в силу международные договоры (о порядке вступления в силу международных договоров см. комментарий к статье 106).

3. В части третьей статьи 125 дана характеристика полномочий Конституционного Суда Российской Федерации, которую следует определить, как разрешение споров, имеющих конституционное значение. Такого рода споры, как показывает мировой опыт и опыт нашей страны, имеют важное значение для жизни государств, их социально-экономических, политических систем, для каждого гражданина. Они могут затрагивать интересы различных государственных органов, должностных лиц, территорий, партий, общественных организаций, наций, народностей и т.д. Перечень такого рода вопросов, их характер определены в конституциях стран по-разному. Конституция России наделяет Конституционный Суд правом разрешать в данной области споры о компетенции между различными органами. При этом определен уровень таких органов. Конституционный Суд разрешает споры о компетенции между федеральными органами всех видов государственной власти; между органами всех видов государственной власти Российской Федерации и органами всех видов государственной власти субъектов Российской Федерации

и между высшими государственными органами субъектов Федерации. Споры о компетенции органов могут касаться вопросов превышения компетенции или невыполнения компетенции тем или иным органом, выполнения органом полномочий другого органа и т. д. Возбуждать дела в Конституционном Суде о разрешении спора о компетенции могут любые из участвующих в споре сторон, указанных в части третьей статьи 125 Конституции, а именно: федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Федерации. Этим правом обладает и Президент Российской Федерации в том случае, когда использованная им в соответствии со статьей 85 Конституции согласительная процедура для разрешения разногласий между органами государственной власти не привела к согласованному решению и когда данный спор подведомствен Конституционному Суду. Formой обращения в Конституционный Суд о разрешении спора о компетенции является ходатайство.

4. В части четвертой статьи 125 закрепляется прежде всего полномочие Конституционного Суда, имеющее важнейшее значение в реальном обеспечении прав и свобод граждан, закрепленных основным законом страны. Данный орган рассматривает дела о конституционности законов по жалобам на нарушения конституционных прав и свобод граждан. Жалобы могут быть индивидуальными и коллективными. Правом обращаться с ними в Конституционный Суд обладают граждане, чьи права и свободы нарушаются законом, применяемым или подлежащим применению в конкретном деле, и объединения граждан, а также иные органы и лица, указанные в федеральном законе. Жалоба на нарушение законом конституционных прав и свобод допустима при двух условиях: закон затрагивает конституционные права и свободы граждан; закон применен или подлежит применению в конкретном деле, рассмотрение которого завершено или начато в суде или ином органе, применяющем закон. Данное полномочие Конституционного Суда имеет огромное значение для каждого человека. Оно может стать на практике одной из наиболее эффективных гарантий реального обеспечения прав и свобод граждан России.

В соответствии с частью четвертой статьи 125 Конституции Конституционному Суду впервые предостав-

лено право рассмотрения дел о конституционности законов по запросам судов. Законодательством здесь установлен следующий порядок. Суд при рассмотрении дела в любой инстанции, придя к выводу о несоответствии Конституции Российской Федерации закона, примененного или подлежащего применению в указанном деле, может обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации о проверке данного закона. Форма обращения — запрос. Данное полномочие весьма эффективно и своевременно. Кто как не суды, судьи сталкиваются в своей повседневной деятельности с несовершенством, с недостатками юридических норм. Их выявление, возможность влиять на изменение закона — важный фактор в обеспечении верховенства Конституции в правовой системе, стабильности иерархии нормативных актов и тем самым укреплении законности и правопорядка.

5. В части пятой статьи 125 впервые в отечественной практике за специализированным органом конституционного контроля закреплено право толкования российской Конституции. Эта функция обусловлена самой юридической природой данного органа. Без нее невозможен реальный и эффективный конституционный контроль. Однако в соответствии с частью пятой статьи 125 давать толкование Конституции по своей инициативе Конституционный Суд не может. Эту деятельность он осуществляет лишь по запросу ряда государственных органов и должностных лиц. К ним Конституция относит Президента Российской Федерации, Совет Федерации, Государственную Думу, Правительство Российской Федерации, органы законодательной власти субъектов Российской Федерации. Толкование Конституции Российской Федерации Конституционным Судом, проведенное в таком порядке, имеет официальный и общеобязательный характер для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений.

6. В части шестой статьи 125 определены последствия признания того или иного нормативного акта или его отдельного положения не соответствующими Конституции, которые наступают после принятия подобного решения Конституционным Судом. Прежде всего отметим, что законодательство

выделяет несколько видов решений данного органа. Во-первых, постановления, которые принимаются по вопросам соответствия Конституции Российской Федерации и иных нормативных актов; разрешения споров о компетенции; жалоб на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов о проверке конституционности законов, применяемых или подлежащих применению в конкретном деле; толкования Конституции Российской Федерации. Во-вторых, заключения, которые даются по существу запроса о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента Российской Федерации в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления. В-третьих, определения, к которым относятся все иные решения Конституционного Суда, принимаемые в ходе осуществления конституционного судопроизводства.

Решения Конституционного Суда окончательны. Они не подлежат обжалованию и вступают в силу немедленно после их провозглашения. Решения Конституционного Суда действуют непосредственно и не требуют подтверждения другими органами и должностными лицами. В случае признания Конституционным Судом актов или их отдельных положений неконституционными они утрачивают юридическую силу, т. е. не подлежат исполнению. Не вступившие в законную силу международные договоры Российской Федерации, признанные Конституционным Судом не соответствующими Конституции, не подлежат введению в действие и, следовательно, применению. Решения судов и иных органов, основанные на актах, признанных неконституционными, не подлежат исполнению и должны быть пересмотрены в установленных федеральным законом случаях. В ситуации, когда в результате признания нормативного акта неконституционным создается пробел в правовом регулировании, непосредственно применяется Конституция Российской Федерации. Решения Конституционного Суда подлежат немедленному исполнению после опубликования либо вручения их официального текста, если иные сроки в них специально не оговорены. Разъяснять свои решения официально может только сам Конституционный Суд. С ходатайством по этому вопросу могут обратиться органы и лица, имеющие право на обращение в Конституционный Суд, другие органы

и лица, которым направляется решение. Установленные санкции достаточно сильны и эффективны. Они свидетельствуют, как отмечалось выше, о контрольном характере деятельности специализированного органа правовой защиты Конституции России. Обращают на себя внимание весьма корректные формулировки, применяемые в Конституции, в Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации»: «утрачивают силу», «не подлежат введению в действие и применению». Они направлены прежде всего на то, чтобы не принизить роль законодательных органов, подчеркнуть верховенствующую позицию парламента в подготовке и принятии законов, а также высокий статус законов в системе нормативных актов

7. В части седьмой статьи 125 определены полномочия Конституционного Суда, связанные с процедурой отрешения Президента Российской Федерации от должности. Именно этот орган рассматривает дела о даче заключения о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента Российской Федерации в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления. Данные действия Конституционный Суд совершает по запросу Совета Федерации. Такого рода запрос допускается при соблюдении ряда условий: если обвинение выдвинуто Государственной Думой и если имеется заключение Верховного Суда Российской Федерации о наличии в действиях Президента признаков соответствующего преступления. Запрос о даче заключения направляется в Конституционный Суд не позднее месяца со дня принятия Государственной Думой решения о выдвижении обвинения. Заключение должно быть дано Конституционным Судом не позднее десяти дней после регистрации запроса. В том случае, когда Конституционный Суд принимает решение, в котором констатируется несоблюдение установленного Конституцией Российской Федерации порядка выдвижения обвинения против Президента Российской Федерации в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, рассмотрение обвинения прекращается. Во всех остальных случаях окончательное решение об отрешении Президента России от должности принимает Совет Федерации (см. подробнее комментарий к статье 93).

Новое российское законодательство внесло существенные изменения в организационные формы конституционного судопроизводства. Установлено, что рассмотрение и разрешение дел Конституционным Судом осуществляется в пленарных заседаниях и заседаниях палат данного органа (Закон о Конституционном Суде Российской Федерации 1991 года создание палат не предусматривал). Таких палат две. Они включают в себя соответственно десять и девять судей Конституционного Суда. Персональный состав палат определяется путем жеребьевки. В пленарных заседаниях участвуют все судьи, в заседаниях палат — судьи, входящие в состав соответствующей палаты. Установлено правило, на основании которого Председатель и заместитель Председателя Конституционного Суда не могут входить в состав одной и той же палаты. Персональный состав палат не должен оставаться неизменным более чем три года подряд. В пленарных заседаниях Конституционного Суда могут рассматриваться любые вопросы, входящие в компетенцию этого органа. Вместе с тем Закон выделяет круг наиболее важных вопросов, которые могут решаться только на пленарных заседаниях. Их можно разделить на две основные группы. К первой отнесены вопросы, связанные с основной деятельностью Конституционного Суда — осуществлением конституционного контроля. Исключительно на пленарных заседаниях данный орган разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации конституций республик и уставов иных субъектов Российской Федерации; дает толкование Конституции Российской Федерации; дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента Российской Федерации в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления; принимает послания Конституционного Суда Российской Федерации; решает вопрос о выступлении с законодательной инициативой по вопросам своего ведения. Вторая группа — это вопросы, связанные с кадровой, организационной деятельностью Конституционного Суда. В связи с этим на пленарных заседаниях его избираются Председатель, заместитель Председателя, судья-секретарь Конституционного Суда; формируется персональный состав палат Конституционного Суда; принимается Регламент Конституционного Суда и вносятся в него

изменения и дополнения; устанавливается очередность рассмотрения дел в пленарных заседаниях Конституционного Суда, а также распределение дел между палатами; принимаются решения о приостановлении или прекращении полномочий судьи Конституционного Суда, а также о досрочном освобождении от должности Председателя, заместителя Председателя, судьи-секретаря Конституционного Суда.

В заседаниях палат Конституционного Суда разрешаются дела, отнесенные к ведению данного органа и не подлежащие рассмотрению исключительно в его пленарных заседаниях. Законодательство выделяет здесь три основных группы вопросов. Первая группа, вопросов — разрешение дел о соответствии Конституции Российской Федерации иных законодательных актов. В связи с этим Конституционный Суд в заседаниях палат разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации; законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации; договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации; не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации. Вторая группа вопросов — спорные вопросы, имеющие конституционное значение. Здесь Конституционный Суд разрешает споры о компетенции: между федеральными органами государственной власти; между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; между высшими государственными органами субъектов Российской Федерации. И третья группа — разрешение дел по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов о проверке конституционности закона, применяемого или подлежащего применению в конкретном деле.

Руководящими, организующими органами Конституционного Суда являются его Председатель, заместитель Председателя, судья-секретарь. Они избираются в пленарных заседаниях Конституционного Суда судьями тайным голосованием большинством от общего числа судей из своего состава в индивидуальном порядке на срок, равный трем годам. По истечении полномочий Председателя, заместителя Председателя, судьи-секретаря Конституционного Суда они могут быть избраны на новый срок. Предусмотрена процедура досрочного освобождения указанных лиц от должности. Она может иметь место по инициативе не менее пяти судей Конституционного Суда, считающих, что Председатель, заместитель Председателя, судья-секретарь недобросовестно исполняют свои обязанности либо злоупотребляют своими правами. Вопрос о досрочном освобождении данных лиц от должности решается большинством не менее двух третей от общего числа судей Конституционного Суда тайным голосованием.

Статья 126

Верховный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции, осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики. Придание Верховному Суду Российской Федерации статуса высшего судебного органа не имеет абсолютного характера, оно ограничено сферой осуществления его компетенции: дела, подсудные судам «общей юрисдикции». Следовательно, по делам о проверке конституционности законов и иных нормативных актов, а также по делам об экономических спорах Верховный Суд не является высшим судебным органом, поскольку эти дела рассматривают соответственно Конституционный Суд Российской Федерации, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации и арбитражные суды субъектов Российской Федерации.

Перечень дел, в отношении которых Верховный Суд выступает в качестве суда высшей инстанции, не является исчерпывающим. Помимо гражданских, уголовных и административных дел, в нем упомянуты и иные дела. Способ определения подсудности путем открытого перечня отражает ведущиеся поиски наиболее совершенных форм судебной деятельности. Высказываются, в частности, предложения о создании специализированных подсистем общей юстиции — судов по делам несовершеннолетних, судов по трудовым спорам и т. п. Если эти предложения будут приняты законодателем, то статья 126 Конституции не станет препятствием для их реализации.

В настоящее время Верховный Суд Российской Федерации действует в составе Пленума, Президиума, Судебной коллегии по гражданским делам, Судебной коллегии по уголовным делам и Военной коллегии. Полномочия Верховного Суда определены Законом РСФСР от 8 июля 1981 г. «О судоустройстве РСФСР», Гражданским процессуальным и Уголовно-процессуальными кодексами РСФСР. Он рассматривает дела в качестве суда первой инстанции, в кассационном порядке, в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам. Последние три вида производства и есть деятельность, выполняющую которую Верховный Суд, как сказано в статье 126, «осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор». Что касается его полномочий как суда первой инстанции, то Концепция судебной реформы, одобренная парламентом 24 октября 1991 г., предлагает максимально ограничить их либо вовсе отменить. Однако необходимо сохранить право судьи, обвиняемого в совершении преступления, настаивать на рассмотрении его дела Верховным Судом Российской Федерации по первой инстанции (см. комментарий к статье 122).

Длительное время считалось бесспорным, что Пленум Верховного Суда РСФСР на основе изучения и обобщения судебной практики и статистики дает руководящие указания, обязательные для судов (статья 56 Закона «О судоустройстве РСФСР»). При этом игнорировался тот факт, что обязательность руководящих разъяснений подрывает принцип независимости судей и подчинения их только закону, ибо судьи не могут не подчиняться разъяснениям, которые

являются для них руководящими и обязательными. Статья 126 Конституции, оберегая независимость судей, изменила прежнее двусмысленное их положение: разъяснения Верховного Суда больше не характеризуются как руководящие и нет указания, что они обязательны для судей.

Статья 127

Высший Арбитражный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами, осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики.

В России, как и в других странах СНГ, судебная власть в сфере, относящейся к гражданским и административным делам, осуществляется двумя самостоятельными судебными системами: судами общей юрисдикции во главе с Верховным Судом Российской Федерации (см. комментарий к статьям 118 и 126) и арбитражными судами, возглавляемыми Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации.

Такой дуализм не известен большинству государств «дальнего зарубежья». Его можно объяснить существованием длительное время (свыше шестидесяти лет) в бывшем СССР и РСФСР самостоятельных, независимых от общих судов органов по разрешению хозяйственных споров — государственных и ведомственных арбитражей, входивших в систему союзных и республиканских органов государственного управления. Отказ от методов команд, свойственных планово-регулируемой экономике, и переход к рынку предопределили прекращение деятельности государственного и ведомственного арбитража. Однако гражданские суды общей юрисдикции, не рассматривавшие в течение десятилетий экономические (хозяйственные) споры между юридическими лицами, не были готовы к разбирательству дел с их участием, и для обеспечения защиты прав и интересов участников предпринимательской и иной деятельности в условиях рыночной экономики была

создана система самостоятельных арбитражных судов как органов правосудия в экономической сфере.

Организация и деятельность арбитражных судов определяются в настоящее время статьями 118—125, 127 Конституции Российской Федерации, Законом Российской Федерации от 4 июля 1991 г. «Об арбитражном суде» (действует с 1 октября 1991 г. с изменениями и дополнениями, внесенными Законами Российской Федерации от 24 июня 1992 г. и от 7 июля 1993 г.), а также Арбитражным процессуальным кодексом (принят Верховным Советом Российской Федерации 5 марта 1992 г., действует с 15 апреля 1992 г. с изменениями, внесенными Законом Российской Федерации от 7 июля 1993 г.). Система арбитражных судов состоит из Высшего Арбитражного Суда, Высших арбитражных судов республик в составе Российской Федерации, краевых, областных, городских арбитражных судов, арбитражного суда автономной области, арбитражных судов автономных округов. Статья 127 возлагает на Высший Арбитражный Суд, являющийся, согласно Закону «Об арбитражном суде», высшим экономическим судебным органом Российской Федерации, выполнение нескольких функций.

Высший Арбитражный Суд: разрешает отнесенные к его ведению экономические споры и иные дела, действуя в качестве суда первой и второй инстанций в порядке, предусмотренном для всех арбитражных судов; осуществляет судебный надзор, т. е. проверку законности и обоснованности вступивших в законную силу решений и определений арбитражных судов; дает разъяснения по вопросам судебной практики. Выполнение Высшим Арбитражным Судом данных функций предопределяет его состав. В Высшем Арбитражном Суде действуют: коллегия по разрешению дел по экономическим спорам; коллегия по разрешению дел по спорам, возникающим в сфере управления; коллегия по проверке в кассационном порядке законности и обоснованности решений арбитражных судов, не вступивших в законную силу; коллегия по проверке в порядке надзора законности и обоснованности решений арбитражных судов, вступивших в законную силу; Пленум Высшего Арбитражного Суда. Возглавляет Высший Арбитражный Суд его Председатель. В состав Пленума входят Председатель Высшего

Арбитражного Суда, его заместители, секретарь Пленума, председатели коллегий и судьи Высшего Арбитражного Суда, председатели Высших арбитражных судов республик, входящих в состав Российской Федерации.

К ведению Высшего Арбитражного Суда отнесено разрешение только тех экономических споров и иных дел, которые прямо предусмотрены Законом «Об арбитражном суде», Арбитражным процессуальным кодексом, иными законодательными актами Российской Федерации, межгосударственными соглашениями и международными договорами. Под экономическими спорами имеются в виду споры, вытекающие из гражданских правоотношений, участниками которых выступают, как правило, юридические лица и граждане-предприниматели, находящиеся на территории Российской Федерации. К числу таких споров относятся споры, возникающие: в связи с признанием права собственности на имущество, находящееся в государственной собственности Российской Федерации (федеральной собственности); в связи с истребованием имущества, находящегося в государственной собственности Российской Федерации, из чужого незаконного владения, в связи с требованиями об устранении нарушений прав субъектов федеральной собственности и вытекающих из нее прав полного хозяйственного ведения или оперативного управления, не связанных с лишением владения (статья 23 АПК).

В статье 127 говорится и об иных делах, рассматриваемых Высшим Арбитражным Судом. Прежде всего это споры в сфере управления. Арбитражный процессуальный кодекс относит к ведению Высшего Арбитражного Суда лишь те споры в сфере управления, которые возникают с участием государственных и иных органов Российской Федерации. В их числе дела о признании недействительными (полностью или частично) актов государственных и иных органов Российской Федерации; о возмещении убытков, причиненных этими актами; возникающие в связи с ненадлежащим исполнением указанными органами своих обязанностей по отношению к организациям и гражданам-предпринимателям (см. статью 22 АПК). К иным рассматриваемым Высшим Арбитражным Судом спорам относятся также споры, вытекающие из экономических отношений между государственными органами Российской Федерации и государственными органами других

государств, когда это предусмотрено межгосударственными соглашениями; споры, возникающие из экономических соглашений между органами управления субъектов Федерации, и некоторые другие, предусмотренные Арбитражным процессуальным кодексом. Кроме того, Высший Арбитражный Суд вправе принять к своему производству в качестве суда первой инстанции дела, подсудные другим арбитражным судам, если об этом договорились стороны, а также любое дело при невозможности его рассмотрения со-ответствующим арбитражным судом.

Статья 127 Конституции возложила на Высший Арбитражный Суд судебный надзор за деятельностью арбитражных судов, который должен осуществляться в предусмотренных федеральным законом процессуальных, а не административных формах, так как арбитражные суды независимы и не находятся в административном подчинении Высшего Арбитражного Суда. Высший Арбитражный Суд должен осуществлять судебный надзор в строгом соответствии с правилами, предусмотренными Арбитражным процессуальным кодексом. Сущность судебного надзора состоит в проверке законности и обоснованности вступивших в законную силу решений всех арбитражных судов. Решения проверяются коллегией Высшего Арбитражного Суда по проверке в порядке надзора законности и обоснованности решений арбитражных судов, вступивших в законную силу, а также Пленумом Высшего Арбитражного Суда. Право возбуждать надзорное производство имеют только предусмотренные Законом «Об арбитражном суде» и Арбитражным процессуальным кодексом должностные лица: Председатель Высшего Арбитражного Суда и его заместители, Генеральный прокурор Российской Федерации и его заместители, которые вносят в надзорную коллегию протест на решения арбитражных судов. Пересмотр постановлений надзорной коллегии Высшего Арбитражного Суда, решений и определений всех арбитражных судов Пленумом осуществляется по протестам Председателя Высшего Арбитражного Суда и Генерального прокурора. Постановление, принимаемое Пленумом, является окончательным судебным актом, который может быть принят по спорам, отнесенным к ведению арбитражных судов.

Статья 127 Конституции предоставляет Высшему Арбитражному Суду право давать разъяснения по вопросам судебной практики. Это право реализуется Пленумом Высшего Арбитражного Суда. В соответствии со статьей 30 Закона «Об арбитражном суде» Пленум Высшего Арбитражного Суда рассматривает обобщенные материалы практики применения законодательства арбитражными судами и дает в порядке судебного толкования руководящие разъяснения по вопросам применения законодательства. Разъяснения Пленума Высшего Арбитражного Суда обязательны для всей системы арбитражных судов. Как правило, Пленум дает судебное толкование по наиболее актуальным и недостаточно ясным вопросам применения законодательства в экономической жизни. Например, в декабре 1993 года были приняты постановления «О некоторых вопросах практики разрешения споров, связанных с применением законодательства о приватизации государственных и муниципальных предприятий», «Об участии в арбитражном процессе обособленных подразделений юридических лиц», «О некоторых вопросах практики применения Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды».

В Высшем Арбитражном Суде систематически проводятся совещания по судебно-арбитражной практике, на которых обсуждаются возникающие при рассмотрении экономических споров и в сфере управления, а также при подготовке ответов на отдельные запросы арбитражных судов спорные вопросы применения законодательства. В результате обмена мнениями присутствующих на совещании судей и приглашенных лиц принимаются соответствующие рекомендации, которые доводятся до сведения арбитражных судов и, как правило, публикуются в «Вестнике Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации». Подписываются такие рекомендации Председателем Высшего Арбитражного Суда. Данные рекомендации помогают арбитражным судам применять законодательство при разрешении споров. Но они не являются актами судебного толкования, а потому не могут рассматриваться в качестве обязательных к применению разъяснений Высшего Арбитражного Суда, предусмотренных статьей 127 Конституции.

Статья 128

1. Судьи Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации назначаются Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации.

2. Судьи других федеральных судов назначаются Президентом Российской Федерации в порядке, установленном федеральным законом.

3. Полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации и иных федеральных судов устанавливаются федеральным конституционным законом.

1. В отличие от прежней Конституции Российской Федерации, которая предусматривала различные способы формирования высших судов (Конституционный Суд избирался Съездом народных депутатов, а Верховный Суд и Высший Арбитражный Суд — Верховным Советом), новая Конституция отказалась от этого дискриминирующего Верховный Суд и Высший Арбитражный Суд различия и установила единый порядок наделения полномочиями судей трех высших судов, действующих самостоятельно и независимо друг от друга. Чтобы действительно уравновесить, сбалансировать механизм формирования высших органов судебной власти, учитывая опыт США и других государств, новая Конституция Российской Федерации устранила прежнее нарушение принципа разделения властей — монопольное право законодателей формировать состав Конституционного Суда, обоснованно сохранив за Федеральным Собранием (а точнее за его верхней палатой) одно из полномочий системы сдержек и противовесов — право назначения судей Конституционного Суда, Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда. Одновременно Конституция ограничила это право возможностью назначать лишь тех кандидатов, которых предлагает Президент Российской Федерации. Парламент вправе неоднократно отклонять предлагаемые Президентом кандидатуры,

однако без представления Президента назначение судьи состояться не может.

2. Как отмечалось выше, вопрос о системе федеральных судов окончательно еще не решен. Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации и Высший Арбитражный Суд Российской Федерации являются федеральными судами по определению. К другим федеральным судам, о которых упоминается в части второй статьи 128, несомненно, должны быть отнесены военные суды (закон о них пока не принят). Судьи военных судов назначаются Президентом Российской Федерации, поэтому должен быть изменен пункт 2 статьи 6 Закона «О статусе судей в Российской Федерации», предусматривающей избрание военных судей парламентом. Если к федеральным судам будут отнесены также краевые, областные суды, Московский и Санкт-Петербургский городские суды, то порядок наделения полномочиями судей этих судов тоже должен быть изменен аналогичным образом.

3. Указание в части третьей статьи 128 на то, что полномочия, порядок образования и деятельности федеральных судов устанавливаются федеральным конституционным законом, не раскрывает, какие именно законы должны быть приняты. Несомненно, что специальный закон должен быть посвящен Конституционному Суду, что уже и сделано (см. комментарий к статье 125). Самостоятельный закон целесообразно издать и в отношении Верховного Суда, ибо сейчас его деятельность регламентируется во многом устаревшими законодательными актами, принятыми по другому поводу (см. комментарий к статье 126).

Что касается Высшего Арбитражного Суда, то порядок его организации и деятельности достаточно подробно урегулирован Законом РСФСР от 4 июля 1991 г. «Об арбитражном суде». Тем не менее, поскольку предполагается принятие нового закона о судостроительстве в Российской Федерации, который, несомненно, будет касаться и арбитражных судов, то, вероятно, после того возникнет необходимость в разработке и утверждении нового закона о Высшем Арбитражном Суде Российской Федерации. Разумеется, должен быть создан федеральный конституционный закон о военных судах.

Статья 129

1. Прокуратура Российской Федерации составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации.
2. Генеральный прокурор Российской Федерации назначается на должность и освобождается от должности Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации.
3. Прокуроры субъектов Российской Федерации назначаются Генеральным прокурором Российской Федерации по согласованию с ее субъектами.
4. Иные прокуроры назначаются Генеральным прокурором Российской Федерации.
5. Полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются федеральным законом.

1. Конструирование правовых норм, определяющих организацию прокуратуры, в главе 7 Конституции, озаглавленной «Судебная власть», не должно вводить в заблуждение и давать повод рассматривать прокуратуру как один из органов судебной власти. Единственный субъект этой власти — суд (см. комментарий к статье 118).

2. В отличие от прежней Конституции, предусматривавшей назначение Генерального прокурора Российской Федерации Верховным Советом и утверждение его Съездом народных депутатов (статья 177), новая Конституция ставит назначение Генерального прокурора и освобождение его от должности в прямую зависимость от согласованных действий носителей двух властей — законодательной и исполнительной. Совет Федерации рассматривает кандидатуру, предложенную Президентом России на должность Генерального прокурора, и вправе отклонить или принять эту кандидатуру. В случае отклонения Президент должен предложить на обсуждение новую кандидатуру. Если Президент ставит перед Советом Федерации вопрос об освобождении Генерального прокурора от должности, отказ Совета Федерации согласиться с представлением Президента требует от него искать и выдвигать более убедительные аргументы. В любом случае окончательное решение вопроса о назначении

Генерального прокурора или освобождении его от должности зависит от Совета Федерации.

3. Поскольку в Конституции проведен принцип равноправия субъектов Российской Федерации (см. комментарий к статье 5), изменения внесены и в прежний порядок назначения прокуроров среднего звена.

Конституция, действовавшая до 12 декабря 1993 г., предусматривала назначение прокуроров республик в составе Российской Федерации Генеральным прокурором Российской Федерации по согласованию с высшими органами власти этих республик, в то время как прокуроры краев, областей, автономной области, автономных округов, Москвы и Санкт-Петербурга назначались непосредственно Генеральным прокурором без согласования с кем-либо (статья 177). Порядок, установленный новой Конституцией, наделяет всех субъектов Российской Федерации равной «долей суверенности» применительно к назначению прокуроров: в отношении каждого из них Генеральный прокурор должен получить согласие соответствующего субъекта. Вместе с тем часть третья статьи 129 Конституции оставляет открытым вопрос, с какой властью субъекта, с каким именно органом должно быть произведено согласование кандидатуры на должность прокурора. Имея в виду установленный Конституцией порядок назначения Генерального прокурора Российской Федерации, видимо, было бы целесообразно в новом федеральном законе о прокуратуре определить, что согласие на назначение лица прокурором субъекта Российской Федерации дает орган представительной власти соответствующего субъекта.

4. К иным прокурорам, которые назначаются непосредственно Генеральным прокурором Российской Федерации, несомненно, относятся прокуроры, руководящие специализированными прокуратурами (транспортными, природоохранными и др.), поскольку эти прокуратуры действуют обычно на территории нескольких субъектов Российской Федерации. Более сложен вопрос, относятся ли к числу иных прокуроров руководители районных (городских) прокуратур. Систематическое и грамматическое толкование предписаний статьи 129 Конституции приводит к выводу, что на районных (городских) прокуроров порядок согласования не распространяется и они назначаются непосредственно Генеральным прокурором. Именно так решен вопрос и в

пункте 3 статьи 12 Закона Российской Федерации от 17 января 1992 г. «О прокуратуре Российской Федерации». Однако насколько оправдана такая практика? Как совместить необходимость получения согласия субъекта Федерации на назначение руководителя прокуратуры этого субъекта с отсутствием такой необходимости, когда речь заходит о назначении нижестоящих, более приближенных к деятельности в местных условиях прокуроров? Может ли нормально работать, к примеру, прокурор области, если подчиненные ему районные (городские) прокуроры назначаются через его голову? И как к этому способу назначения таких прокуроров отнесутся руководители законодательной и исполнительной властей республик в составе Российской Федерации? Ответ на все эти вопросы нужно искать, исходя из реальных условий, в которых развивается федеративное устройство страны на основе положений новой Конституции.

5. Конституция ни в какой мере не регламентирует задачи, функции и полномочия прокуратуры, определяя лишь, что решение этих вопросов должно быть закреплено в федеральном законе. Такой закон, как уже отмечалось, был принят 17 января 1992 г. Им определено, что прокуратура осуществляет надзор:

за исполнением законов местными представительными органами, органами исполнительной власти, управления и контроля, юридическими лицами, общественными объединениями, должностными лицами, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;
за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;
за исполнением законов в местах содержания задержанных, в местах предварительного заключения, при исполнении наказания и иных мер принудительного характера, назначаемых судом;
за исполнением законов органами военного управления, воинскими частями и учреждениями (статья 2).

Из указанных направлений прокурорского надзора наибольшую полемику вызывает надзор в сфере управления (первая группа).

Концепция судебной реформы предлагает «сузить права прокуроров по вызовам граждан и должностных лиц для дачи объяснений, а также возможности прокурорского вмешательства

ГЛАВА 8 МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Статья 130

1. Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

2. Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

1. Содержание части первой статьи 130 непосредственно связано со статьей 3 Конституции, в которой установлено, что народ осуществляет свою власть и через органы местного самоуправления, и статьей 12, признающей и гарантирующей местное самоуправление как конституционный институт, а также другими статьями, в которых закреплены отдельные функции и полномочия органов местного самоуправления (статьи 8, 9, 15, 18, 24), права и свободы граждан (статьи 32, 33, 40, 41, 43, 46, 68). Раскрывая и дополняя конституционную характеристику местного самоуправления, часть первая статьи 130 определяет его существенный функциональный признак — решение вопросов местного значения, и предусматривает условия реализации этой функции — обеспечение населению самостоятельности в принятии таких решений.

Местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации. Поэ-

тому право населения на местное самоуправление, формы и средства его реализации, закрепленные в статье 130 и последующих статьях главы 8 Конституции, находятся в центре внимания законодателя. В постановлении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 10 июня 1994 г. «Об обеспечении конституционных прав населения на местное самоуправление в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации» ставятся вопросы об устранении нарушений конституционных прав населения на самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления, на их выборы, на владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью, прав органов местного самоуправления на самостоятельное формирование, утверждение и исполнение местных бюджетов, на необходимость исключения практики назначения глав местного самоуправления (местных администраций), а также нормативного регулирования прав местного самоуправления актами исполнительных органов государственной власти.

Обеспечение конституционных прав населения на местное самоуправление предполагает как определение территорий, в границах которых осуществляется местное самоуправление, так и определение понятия «вопросы местного значения».

Вопросы местного (для данной территории) значения — это коренящиеся в местных условиях вопросы жизнеобеспечения населения, решение которых соответствует управленческим и материально-финансовым возможностям органов местного самоуправления. Причем последствия таких решений ограничены, как правило, территорией деятельности соответствующих органов местного самоуправления.

Исходя из опыта законодательного регулирования местного самоуправления, можно выделить четыре группы вопросов местного значения:

во-первых, управление объектами, находящимися на данной территории и имеющими для нее общехозяйственное значение (местные средства сообщения, муниципальные дороги, местное энерго-, тепло- и водоснабжение, муниципальный жилой фонд, коммунальное хозяйство, муниципальные предприятия торгового и бытового обслуживания и службы, обеспечивающие пожарную безопасность, благоустройство и санитарное благополучие территорий, и др.);

во-вторых, управление объектами общесоциального назначения (социально-культурные учреждения, в том числе детские учреждения, учреждения по охране материнства и детства, муниципальное здравоохранение, школы и другие муниципальные образовательные учреждения);

в-третьих, местное планирование социально-экономического развития территории (планировка и застройка населенных пунктов, планирование жилищного строительства, занятости населения, развития социально-культурного и бытового обслуживания, коммуникаций и др.);

в-четвертых, обеспечение и защита некоторых прав и свобод человека и гражданина, охрана общественного порядка, окружающей среды.

Естественно, что «вопросы местного значения» не изолированы от предметов ведения государственных органов. Выделение таких вопросов в самостоятельный объект местного самоуправления есть форма децентрализации государственного управления, имеющая цель передать населению соответствующих территорий те дела, которые могут с успехом решаться им самостоятельно и под свою ответственность.

Определение конкретных вопросов местного значения применительно к региональным условиям и особенностям территорий, на которых организуется местное самоуправление, осуществляется законами субъектов Российской Федерации в соответствии с федеральным законом об общих принципах организации местного самоуправления, принимаемым на основе пункта «н» части первой статьи 72 и части второй статьи 76.

Самостоятельное решение населением вопросов местного значения достигается при следующих основных условиях: 1) соразмерности материально-финансовых ресурсов, которыми располагают органы местного самоуправления, закрепленным в законодательстве функциям и полномочиям этих органов; 2) наличии системы эффективно функционирующих демократических институтов, позволяющих выражать интересы и волю местного населения; 3) свободы инициатив и выбора решений органами местного самоуправления на основании своих полномочий, но в рамках действующих законов.

Самостоятельность означает и принятие на себя ответственности за все принятые и непринятые реше-

ния и их последствия. В связи с этим по меньшей мере должна быть предусмотрена в законодательстве ответственность всех органов местного самоуправления перед населением соответствующих территорий. Отсутствие такой нормы и реальных форм ответственности не только нарушает конституционный принцип самостоятельности решения населением вопросов местного значения, но и превращает в юридическую фикцию сам институт местного самоуправления, закрепленный в статьях 3, 12 и 130 Конституции.

Особое конституционно-правовое значение части первой статьи 130 состоит в том, что муниципальная собственность закрепляется в ней в качестве неотъемлемой составной части организации местного самоуправления. При этом конституционная норма четко говорит о населении как субъекте права муниципальной собственности, который осуществляет (естественно, через образуемые им органы или непосредственно) полномочия собственника — владение, пользование и распоряжение. Таким субъектом является население соответствующей территории, на которой осуществляется местное самоуправление. Тем самым часть первая статьи 130 содержит существенные элементы конституционного статуса муниципальной собственности, ее признания и защиты равным образом, как и частной, государственной и иных форм собственности (статья 8).

Специфика муниципальной собственности состоит в том, что ее объекты носят целевой характер, т. е. предназначены для решения вопросов местного значения, удовлетворения жилищно-коммунальных, социально-культурных и бытовых потребностей населения соответствующих территорий. Согласно действующему законодательству, в муниципальной собственности района, города и входящих в них административно-территориальных образований находятся имущество органов местного самоуправления, средства местного бюджета и внебюджетных фондов, жилищный фонд, нежилые помещения в домах жилищного фонда, объекты инженерной инфраструктуры (сооружения и сети водопроводно-канализационного хозяйства, теплоснабжения, электроснабжения, газоснабжения, городского электрического транспорта, объекты внешнего благоустройства) и другие объекты, осуществляющие коммунальное обслуживание. Кроме

того, в муниципальной собственности могут находиться предприятия сельского хозяйства, торговли, бытового обслуживания, транспорта, промышленные, строительные и другие предприятия, имущественные комплексы, учреждения народного образования, культуры, здравоохранения и иное имущество, необходимое для экономического и социального развития территории в соответствии с законодательством о местном самоуправлении.

2. Часть вторая статьи 130 определяет основные институты местного самоуправления, которые обеспечивают гражданам реальную самостоятельность при принятии ими решений по вопросам местного значения. Она относит к таким институтам местный референдум, выборы, другие формы прямого волеизъявления граждан, а также формируемые гражданами выборные и другие органы местного самоуправления. Таким образом, в местном самоуправлении сочетаются формы непосредственной и представительной демократии.

Часть вторая статьи 130 устанавливает систему форм осуществления гражданами местного самоуправления, придавая референдуму первостепенное значение и тем самым подчеркивая, что юридическая сила решений, принимаемых гражданами с помощью местного референдума, выше юридической силы актов органов местного самоуправления на данной территории.

Местный референдум может использоваться в двух формах.

Во-первых, он может быть использован как способ принятия решений, требующих непосредственного волеизъявления большинства граждан, проживающих на данной территории. В таком случае референдум проводится по мере необходимости, и этот способ принятия решений используется наряду с постоянным принятием решений через выборные органы местного самоуправления.

Во-вторых, местный референдум может быть использован как избранная населением форма самоуправления, полностью заменяющая представительные органы самоуправления на данной территории. Такая форма самоуправления возможна в территориальных единицах с небольшой численностью населения при достаточно высоком его образовательном уровне. В таком случае референдум должен проводиться весьма регулярно.

Для правильного, понимания и использования местного референдума в качестве института самоуправления существенна проблема, какие именно вопросы местного значения требуют решения непосредственно населением данной территориальной единицы.

Исходя из смысла главы 8 Конституции, во всяком случае два вопроса требуют обязательного волеизъявления населения. Во-первых, в соответствии с частью второй статьи 131 изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается лишь при условии учета мнения населения соответствующих территорий.

Вынесение на местный референдум вопроса об изменении границ территорий местного самоуправления — самый эффективный способ учета мнения населения по данному вопросу. Именно такая степень репрезентативности учета общественного мнения и требуется для решения по данному вопросу. Во-вторых, население территориальной единицы (городов, сельских поселений, других территорий) само должно решить вопрос о структуре органов своего местного самоуправления, что предусмотрено частью первой статьи 131. Это тоже предполагает выявление мнения населения путем референдума.

Опыт стран с продолжительной историей самоуправления свидетельствует, что мнение населения следует учитывать и при решении ряда других вопросов. Так, распоряжение имуществом, которое принадлежит территориальной единице на праве собственности и имеет существенное значение для экономического развития данной территории, осуществляется с учетом мнения населения.

В части второй статьи 130 упоминаются и другие формы прямого волеизъявления граждан. К ним следует отнести общие собрания (сходы) граждан, конференции. В условиях реформы представительных органов власти и органов местного самоуправления общие собрания (сходы), конференции граждан приобретают особое значение. Во-первых, это та форма волеизъявления, с помощью которой население будет реализовывать предоставленную ему возможность (часть первая статьи 131 Конституции) самостоятельно определить структуру органов местного самоуправления. Во-вторых, они в соответствии с их статусом являются самостоятельными субъектами правоотношений, и это открывает перед ними возможность,

используя предоставленное статьей 133 Конституции право судебной защиты, отстаивать публичный интерес населения территориальной единицы как перед органами местного самоуправления, так и перед государственными органами.

Другой непосредственной формой участия граждан в создании местного самоуправления являются выборы. Основное назначение выборов — организация системы органов местного самоуправления. В соответствии с пунктом «н» части первой статьи 72 Конституции установление общих принципов организации системы органов местного самоуправления отнесено к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Полномочия федеральных органов в этой сфере исчерпываются установлением общих принципов организации местного самоуправления, а на субъектов Федерации ложатся полномочия по установлению на своей территории системы местного самоуправления. С этой целью субъекты Федерации принимают законодательные акты о местном самоуправлении, о выборах в органы местного самоуправления, о местном референдуме и ряд других. Такое распределение полномочий федеральных органов и органов субъектов Федерации обеспечивает принцип самостоятельности местного самоуправления (статья 12 Конституции), гарантируемый запретом на ограничение прав местного самоуправления (статья 133).

Часть вторая статьи 130 Конституции фиксирует возможность граждан осуществлять местное самоуправление через выборные органы. Это традиционная форма демократического самоуправления. Выборными могут быть как представительные органы, так и органы, непосредственно осуществляющие исполнительно-распорядительные функции. При этом исполнительные органы могут быть как коллегиальными, так и единоличными (глава администрации, староста). Выборные органы могут избираться населением или сформированными им органами. Конституция России дает возможность субъектам Федерации выбрать такую модель взаимоотношений представительных и исполнительных органов на местах, которая в наибольшей мере отвечает историческим, национальным и другим традициям населения, проживающего на подведомственной территории.

В части второй статьи 130 Конституции говорится о «других органах местного самоуправления». Ими могут быть советы или комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, поселков, сельских населенных пунктов, советы или комитеты улиц, кварталов, домов, т. е. органы территориального общественного самоуправления населения. Правовой статус этих органов определяется законодательными актами субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении, а также Положениями (Уставами) о самоуправлении, которые принимают органы местного самоуправления в городских и сельских поселениях.

Статья 131

1. Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

2. Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий.

1. Часть первая статьи 131 определяет общие подходы к формированию территориальных границ местного самоуправления, а также закрепляет основной принцип определения структуры органов местного самоуправления.

Часть первая комментируемой статьи не содержит исчерпывающего перечня территорий, являющихся единицами местного самоуправления.

Она относит к таким территориям городские и сельские поселения и другие территории.

Решение вопроса о территориальной определенности местного самоуправления связывается в этой статье, с социально-экономическими факторами, в отличие от прежнего законодательного регулирования, когда границы местного самоуправления проходили точно по границам административно-территориального деления. Теперь границы самоуправления не всегда могут совпадать с границами административно-территориальных единиц. Во-первых, сам термин «поселения» (городские и сельские), примененный Конституцией, обозначает не административную, а социально-

экономическую категорию. Во-вторых, Конституция предписывает в связи с вопросом о территории учитывать социально-экономические факторы — исторические и иные местные традиции. К таким факторам относятся: национальный состав населения, культурные традиции, демографические особенности, традиционное тяготение к каким-либо центрам, сложившиеся транспортные коммуникации, социально-бытовая инфраструктура, экономическая адекватность территории потребностям самоуправления. Конституция предоставляет возможность учитывать при решении вопроса о территории любые местные социально значимые факторы, имеющие устойчивый характер, т. е. характер традиции.

Часть первая статьи 131 не указывает на субъектов определения территориальных параметров самоуправления. Исходя из норм Конституции о разграничении компетенции между Федерацией и ее субъектами, установление порядка решения этих вопросов относится к компетенции субъектов Российской Федерации, если федеральным конституционным законом или федеральным законом прямого действия в соответствии с пунктом «б» статьи 71 не будет установлено иное.

Часть первая статьи 131 закрепляет самостоятельность населения в определении структуры органов местного самоуправления. Понятие «структура органов местного самоуправления» неоднозначно. Оно может толковаться в узком и широком смысле.

Согласно узкому толкованию, структура органов местного самоуправления — это система имеющих самостоятельный статус органов, через которые на данной территории осуществляются функции и полномочия местного самоуправления. Такая система может состоять, например, из представительного органа и исполнительного органа, который в свою очередь может избираться населением либо самим представительным органом.

В широком смысле слова понятие «структура органов местного самоуправления» означает также внутренние подразделения представительного органа (например, наличие постоянных комиссий) и исполнительного органа (например, отделы, управления, службы в местной администрации).

Предметом вопроса о структуре органов местного самоуправления являются прежде всего система таких

органов и соотношение их полномочий и ответственности. Исходя из Конституции, у нас нет оснований ограничивать этот предмет только узким толкованием понятия «структура органов местного самоуправления». Поэтому «структура органов местного самоуправления» и в узком и в широком смысле является предметом местного решения.

Однако самостоятельность населения в решении вопроса структуре органов самоуправления следует понимать прежде всего как конституционный принцип выбора такой структуры на основании и в рамках закона. Законы субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении могут содержать несколько вариантов структуры (системы) органов местного самоуправления как для городов, так и для сельских поселений и иных территорий, а равно оставлять полностью или частично открытым вопрос о внутренней структуре органов местного самоуправления. Никакой правовой акт, ограничивающий свободу выбора структуры органов самоуправления, не будет носить обязательного характера для самоуправляющейся территории.

Конституционный термин «самостоятельно» указывает и на способ решения вопроса. Толкование этого термина дано в комментарии к статье 130. Вопрос о структуре органов может решаться населением в любой из форм, в которых осуществляется местное самоуправление, т. е. и непосредственно, и через соответствующие органы (см. комментарий к части второй статьи 130).

2. В настоящее время в подавляющем числе случаев территории, в границах которых осуществляется местное самоуправление, представляют собой административно-территориальные единицы (города, поселки городского типа, территории сельских поселений, районы и т. д.). Следовательно, часть вторая статьи 131 устанавливает как общий принцип организации местного самоуправления, так и требование к порядку образования и изменения границ административно-территориальных единиц, а также норму для тех случаев, когда местное самоуправление организуется на новых территориях (например, в городских округах, объединяющих территории города и прилегающих к нему сельских поселений). Конституция оставляет решение вопросов административно-территориального деления в компетенции

органов власти субъектов Российской Федерации. Поэтому содержащаяся в части второй статьи 131 норма должна не только найти свое отражение в федеральном законе об общих принципах организации местного самоуправления, но и быть конкретизирована в законодательстве субъектов Федерации о местном самоуправлении и административно-территориальном делении. Организация местного самоуправления предполагает всесторонний учет интересов местного населения. Мнение населения по вопросам территориальных границ самоуправления есть, как правило, выражение его интересов, результат опыта проживания на данной территории, знание ее возможностей. Всякого рода изменения таких границ могут затрагивать интересы населения, касающиеся сохранения сложившейся системы расселения и коммуникаций на данной территории, исторических, культурно-бытовых и национальных традиций местных жителей, рационального использования природных ресурсов, обеспечения здоровой и безопасной среды обитания.

В соответствии со статьей 131 в законодательстве субъекта Федерации должны быть определены основные формы выявления и порядок учета мнения населения при определении и изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление. Практика показывает, что мнение населения может выражаться на собраниях, сходах, конференциях граждан, через различные общественные объединения (например, ставящие своей целью охрану окружающей среды), в результате массовых социологических опросов, а также через коллективные обращения в органы государственной власти и местного самоуправления и т. д. По вопросам существенных изменений границ возможен и местный референдум, который вправе называться как орган местного самоуправления, так и орган государственной власти. Однако выявленное мнение населения, даже путем референдума, еще не есть решение территориального вопроса. Такое решение принимается представительным органом власти субъекта Федерации.

Подготовленный проект решения должен учитывать мнение населения, но не обязательно полностью совпадать с ним. Однако любые расхождения между проектом предлагаемого решения и мнением населения должны быть обоснованы.

Статья 132

1. Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

2. Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

1. В части первой статьи 132 содержатся нормы о важнейших полномочиях органов местного самоуправления, касающихся решения вопросов местного значения. Они определяют основные правовые возможности этих органов в распоряжении материально-финансовыми ресурсами, охране общественного порядка на подведомственных территориях.

Четко выраженный в конституционной норме принцип самостоятельности управленческих действий органов местного самоуправления означает следующее: во-первых, в пределах, установленных законом, это свобода инициативы и выбора решений по всем этим и иным вопросам местного значения; во-вторых, любое не противоречащее закону и находящееся в его пределах решение не требует ни предварительного согласования, ни последующего утверждения государственным органом и тем более не может быть отменено в административном или в судебном порядке. Разумеется, это не исключает необходимости координации действий с государственными органами, чтобы обеспечить поддержку ими планов, программ или конкретных мероприятий органов местного самоуправления.

Для уяснения смысла содержащихся в части первой норм обратимся к содержанию тех полномочий, которые в ней непосредственно закреплены.

Муниципальная собственность, как она определена в Законе РСФСР от 24 декабря 1990 г. «О собственности в РСФСР», представляет собой собственность района, города и входящих в них административно-

территориальных образований. Иными словами, она является собственностью населения, постоянно проживающего на этих территориях. Вот почему распоряжение и управление такой собственностью должны находиться в ведении тех структур, которые получили свой мандат на представительство его интересов и осуществление полномочий местного самоуправления путем избрания на основе всеобщего равного и прямого избирательного права. Это ясно вытекает из части второй статьи 3 и статей 12 и 130 Конституции. Такими органами являются представительные органы местного самоуправления и выборные главы местных администраций. Конечно, управление собственностью представляет собой сложный комплекс юридических и иных действий (создание, приобретение, использование, отчуждение, аренда объектов собственности, решение практических вопросов приватизации и др.). Поэтому в законодательстве предусматривается образование и специальных органов, на которые возлагаются многие вопросы текущего управления муниципальной собственностью (фонды имущества, комитеты по управлению имуществом). Однако характерно, что конституционная норма не исключает из механизма управления муниципальной собственностью никаких органов и не монополизировала функции такого управления в ведении только исполнительных органов в системе местного самоуправления. Следовательно, задача, направленная на реализацию данной конституционной нормы, состоит в распределении полномочий по управлению муниципальной собственностью между органами местного самоуправления таким образом, чтобы эта собственность эффективно использовалась в соответствии с волей и интересами населения. Например, в городах — между представительным органом местного самоуправления, местной администрацией и образуемыми ими специализированными структурами. Участие представительных органов в решении важнейших вопросов о муниципальной собственности* является существенной чертой местного самоуправления во многих странах. Так, в странах с давними традициями местного самоуправления обычно образование и преобразование муниципальных предприятий, финансовое участие в различного рода акционерных обществах, крупные сделки с муниципальным имуществом совер-

шаются с предварительного согласия либо только по решению представительных органов местного самоуправления.

Самостоятельность в формировании, утверждении и исполнении местных бюджетов представляет собой одну из важнейших гарантий местного самоуправления. Этот принцип реализован в Законе Российской Федерации от 15 апреля 1993 г. «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления». Он выражается в следующих нормативных положениях:

- а) утверждение местного бюджета осуществляет исключительно представительный орган местного самоуправления, а его исполнение — соответствующая местная администрация, причем представительный орган контролирует исполнение бюджета и утверждает отчет о его исполнении;
- б) при составлении бюджета используются социальные и финансовые нормы и нормативы жилищно-бытового и социально-культурного обслуживания;
- в) установление уровня закрепленных доходов бюджета в размере не менее 70 процентов доходной части минимального бюджета, а при отсутствии такой возможности в связи с недостаточностью закрепленных и регулирующих доходов — не менее 70 процентов доходной части без учета в ней дотаций и субвенций. Закрепленные доходы — доходы, которые полностью или в твердо фиксированной доле (в процентах) на постоянной или долговременной основе в установленном порядке поступают в соответствующий бюджет. К закрепленным доходам относятся налоги и другие платежи за пользование недрами (полностью или частично), платежи за землю (полностью или частично), 50 процентов налога на имущество предприятий, местные налоги и сборы, часть доходов от государственных займов, доходы от местных займов и местных денежно-вещевых лотерей, доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в муниципальной собственности, часть доходов от приватизации. Кроме того, согласно Закону, вышестоящие государственные

органы могут закреплять за бюджетами органов местного самоуправления полностью или в твердо фиксированной доле на долговременной основе любые регулирующие доходы, а также могут передавать в эти бюджеты свои закрепленные доходы. Регулирующие доходы—доходы, которые в целях сбалансирования доходов и расходов поступают в соответствующий бюджет в виде процентных отчислений от налогов или других платежей по нормативам, утвержденным в установленном порядке на следующий финансовый год. К регулирующим доходам относятся налог на добавленную стоимость, налог на прибыль с предприятий и организаций, подоходный налог с физических лиц, акцизы. Дотация — сумма, выделяемая из бюджета вышестоящего уровня в случаях, если закрепленных и регулирующих доходов недостаточно. Субвенция—сумма, выделяемая на определенный срок из бюджета вышестоящего уровня на конкретные цели для выравнивания социально-экономического развития соответствующего национально-государственного или административно-территориального образования;

г) право самостоятельно определять направления использования и расходования получаемых доходов.

Однако закрепление в законодательстве принципа самостоятельности в утверждении и исполнении местных бюджетов еще не делает финансово обеспеченной систему местного самоуправления. Кризисное состояние экономики и финансов страны, явная недостаточность собственных закрепленных доходов и зависимость местных бюджетов от регулирующих доходов, дотаций и субвенций являются серьезными факторами, препятствующими как реализации принципа бюджетной самостоятельности органов местного самоуправления, так и эффективному выполнению этими органами своих функций.

Местные налоги и сборы представляют собой источник доходов местных бюджетов. Виды и порядок установления местных налогов и сборов регулируются Законом Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. «Об основах налоговой системы в Российской Федерации». Введение этих налогов и сборов, как и определение круга плательщиков, основано на том, что последние либо имеют определенные доходы от использования местных ресурсов, различных возможностей

территории для развития предпринимательской деятельности, либо должны компенсировать расходы, которые несут органы местного самоуправления в связи с развитием социальной инфраструктуры, уборкой и благоустройством территории.

Все местные налоги и сборы, предусмотренные Законом Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», делятся на три группы.

Первая группа — налоги и сборы, которые устанавливаются законодательными актами России; конкретные ставки этих налогов определяются актами субъектов Федерации, а также органами местного самоуправления районов и городов, если иное не предусмотрено законодательством России (налог на имущество физических лиц, земельный налог, регистрационный сбор с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью).

Вторая группа — налоги и сборы, вводимые районными и городскими органами местного самоуправления, на территории которых находится курортная местность (налог на строительство объектов производственного назначения, курортный сбор).

Третья группа — налоги и сборы, устанавливаемые решениями районных и городских органов местного самоуправления (сбор за право торговли, сборы с граждан и предприятий на благоустройство территории и другие цели, налог на рекламу, налог на перепродажу автомобилей, сбор с владельцев собак, лицензионные сборы за право торговли вино-водочными изделиями и право проведения местных аукционов и лотерей, сбор за выигрыш на бегах и др. — всего 16 налогов и сборов).

Указами Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 г. «О формировании республиканского бюджета Российской Федерации и взаимоотношениях с бюджетами субъектов Российской Федерации в 1994 году» и «О некоторых изменениях в налогообложении и во взаимоотношениях бюджетов различных уровней» установлено, что дополнительные местные налоги и сборы, не предусмотренные Законом от 27 декабря 1991 г. «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», могут вводиться решениями органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления. Причем уплата

этих налогов юридическими лицами должна производиться за счет прибыли, остающейся у предприятий и организаций после уплаты налога на прибыль.

Охрана общественного порядка — одна из важнейших функций органов местного самоуправления, связанная с созданием на подведомственных им территориях благоприятных условий, обеспечивающих неприкосновенность граждан, охрану их чести, достоинства и имущества, реализацию гарантированных Конституцией политических прав и свобод.

В данной статье Конституции понятие «охрана общественного порядка» включает в себя деятельность по обеспечению спокойствия и благополучия в общественных местах, недопущение и своевременное пресечение хулиганских действий, привлечение к административной ответственности лиц, нарушающих установленные правила поведения в общественных местах, во время уличных шествий и демонстраций, массовых гуляний, спортивных соревнований и т. п. Законодательство предоставляет право районным и городским органам местного самоуправления издавать решения о соблюдении общественного порядка и устанавливать административную ответственность за их нарушение (если такие вопросы не урегулированы актами вышестоящих государственных органов). Повседневная работа, обеспечивающая охрану общественного порядка, ложится на милицию общественной безопасности (местную милицию), созданную в соответствии с Законом РСФСР от 18 апреля 1991 г. «О милиции» и Указом Президента Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. «О милиции общественной безопасности (местной милиции) в Российской Федерации». В районах, городах и районах городов местная милиция создается и функционирует в качестве самостоятельного структурного звена в составе отделов (управлений) внутренних дел. Она отделена от криминальной милиции, основными задачами которой являются предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений, по делам о которых обязательно производство предварительного следствия.

2. Опыт формирования системы местного самоуправления показывает, что наряду с полномочиями, обеспечивающими решение вопросов местного значения, органы местного самоуправления наделяются и некоторыми государственными полномочиями

Поэтому часть вторая статьи 132 не только обращена в будущее, но и отражает уже существующее положение вещей. Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий является важным фактором взаимодействия государственных органов и местного самоуправления. В некоторых вопросах такое взаимодействие крайне необходимо, ибо способствует более эффективному решению вопросов местного значения, улучшению обслуживания населения. В то же время наделение органов самоуправления отдельными государственными полномочиями способствует более эффективной реализации последних, демократизирует процесс осуществления государственных функций. Однако такая передача полномочий имеет свои пределы и может касаться лишь некоторых государственных полномочий. По своему содержанию передаваемые органам местного самоуправления государственные полномочия можно объединить в следующие группы: полномочия по реализации норм законодательства о государственных социальных стандартах, т. е. установленных органами государственной власти России (федеральные стандарты) или субъектами Федерации (региональные стандарты) требований к уровню социального обслуживания населения (например, требования к уровню организации и качества бесплатной медицинской помощи, предусмотренные Основами законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан 1993 года, установленные Законом Российской Федерации от 10 июля 1992 г. «Об образовании» государственные образовательные стандарты и общие требования к содержанию образования и организации образовательного процесса); полномочия по участию в установлении правового статуса предприятий, учреждений и организаций различных форм собственности, общественных объединений, средств массовой информации, а также правового состояния граждан (государственная регистрация организуемых и преобразуемых предприятий, лицензирование медицинской и фармацевтической деятельности, регистрация общественных объединений и средств массовой информации, нотариальные действия); полномочия по участию в государственном контроле и учете использования земли и других природных ресурсов, а также в охране окружающей среды;

полномочия по участию в организации гражданской обороны и деятельности местных органов Министерства обороны — военных комиссариатов (учетно-призывная работа, военно-мобилизационные мероприятия и др.);

полномочия по участию в государственном контроле за соблюдением законодательства на подведомственных территориях (например, градостроительного законодательства);

полномочия по осуществлению юрисдикционных функций (например, разрешение некоторых земельных споров, споров между субъектами градостроительной деятельности).

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями может осуществляться (в зависимости от характера полномочий и управленческих возможностей соответствующих органов самоуправления) применительно ко всей системе органов местного самоуправления либо только к определенным органам местного самоуправления (например, в районах и городах). При любом варианте должны соблюдаться три условия, которые предусматривает конституционная норма.

Во-первых, наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями может быть осуществлено только законом, т. е. актом, принятым Федеральным Собранием либо соответствующим представительным органом власти субъекта Федерации.

Во-вторых, такой акт должен сопровождаться передачей необходимых для осуществления полномочий материальных и финансовых средств (что, впрочем, далеко не всегда имело место в предшествующей практике). Поэтому вопрос о финансовой обеспеченности передаваемого полномочия должен решаться одновременно с принятием соответствующего закона.

В-третьих, необходимо соблюдение положения о подконтрольности государству реализации переданных полномочий. Поскольку речь идет главным образом о полномочиях в различных отраслях государственного управления, то, по общему правилу, функции контроля принадлежат соответствующим государственным органам. Такой контроль включает возможность дачи указаний по поводу осуществления переданных полномочий, оценку принимаемых

органом местного самоуправления соответствующих актов с точки зрения не только законности, но и целесообразности, право отмены акта и по последнему основанию. В связи с этим не должно быть оставлено без внимания существенное требование, содержащееся в Европейской хартии о местном самоуправлении, о том, что любая форма контроля над органами местного самоуправления должна осуществляться таким образом, чтобы степень вмешательства контролируемого органа была соразмерна значимости интересов, которые это вмешательство имеет в виду защитить.

Статья 133

Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Конституционное закрепление гарантий прав местного самоуправления является важнейшим условием его становления и эффективного функционирования. Конституция Российской Федерации в обобщенной форме закрепляет узловые вопросы системы гарантий местного самоуправления. Наиболее полно они раскрываются в федеральном законодательстве и законодательстве (правотворчестве) субъектов Российской Федерации.

Защита прав местного самоуправления с использованием средств гражданского, уголовного и административного судопроизводства — один из наиболее действенных способов восстановления требований законодательных и иных нормативных правовых актов. В правовом государстве, а Россия по настоящей Конституции провозглашена именно правовым государством (статья 1), судебный порядок защиты и восстановления нарушенных прав граждан и организаций является нормой поведения. Ведь лишь закон как единая и универсальная для всех мера должного поведения может служить арбитром в возникающих спорах,

в равной степени заинтересованным в защите интересов и государства, и граждан, органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Действующая Конституция содержит ряд положений, которые в общей форме закрепляют политические, правовые, социальные и иные гарантии участия граждан в решении вопросов местной жизни. Она гарантирует гражданам в соответствии с законодательством Российской Федерации право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в референдуме. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности. Эти конституционные запреты не следует понимать как общетеоретические, декларативные формулы. Принципиальное отличие настоящей Конституции Российской Федерации от предшествующих состоит в том, что в соответствии со статьей 15 она имеет прямое действие, и потому восстановление гражданами любых нарушенных законных прав на участие в местном самоуправлении может быть осуществлено в судебном порядке. Исковые заявления по этим вопросам рассматриваются судами по месту жительства граждан.

Согласно статье 12 Конституции, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Однако это обстоятельство не означает, что действия органов местного самоуправления, принимаемые ими акты не влекут правовых последствий. Решения, принятые органами местного самоуправления в пределах их полномочий, обязательны для исполнения. Они могут быть отменены лишь в судебном порядке. Более того, предприятия, учреждения, организации, общественные объединения, а также их должностные лица и граждане возмещают ущерб, причиненный их действиями или бездействием интересам населения на соответствующей территории, несут иную юридическую ответственность.

Органы местного самоуправления вправе внести представления в соответствующие органы о привлечении к дисциплинарной ответственности должностных лиц, виновных в невыполнении требований актов органов местного самоуправления. Представление рассматривается в 15-дневный срок со дня его получения.

В соответствии с законодательством о местном самоуправлении на должностных лиц и граждан в судебном порядке может быть наложен штраф в размере от одного до пяти установленных законом размеров минимальной месячной оплаты труда, в порядке административной ответственности за невыполнение решений представительного органа местного самоуправления и местной администрации, принятых в пределах их компетенции. Такое дело рассматривается судьей единолично в семидневный срок. Постановление судьи может быть отменено или изменено председателем вышестоящего суда, а также самим судьей по протесту прокурора.

Если государственные органы, предприятия, учреждения, организации, общественные объединения своими актами нарушают права и законные интересы граждан, проживающих на данной территории, права самих органов местного самоуправления, то последние вправе обращаться в суд или арбитражный суд с требованиями о признании недействительными таких актов. До принятия решения судебными органами исполнение опротестованных актов может быть приостановлено органами местного самоуправления.

Вместе с тем деятельность самих органов местного самоуправления должна осуществляться в строгом соответствии с требованиями Конституции Российской Федерации и законодательства. Так, по решению суда или арбитражного суда за счет собственных средств органы местного самоуправления возмещают ущерб, причиненный неправомерными решениями и действиями предприятиям, учреждениям, организациям и гражданам. Незаконные акты органов местного самоуправления подлежат опротестованию прокурором. Если в течение десяти дней протест прокурора не рассмотрен либо отклонен, то прокурор вправе обратиться в суд.

Законодательство предусматривает судебный порядок разрешения споров, возникающих между органами местного самоуправления, в частности споров имущественного характера. Имущественные споры рассматриваются арбитражными судами в соответствии с нормами арбитражно-процессуального законодательства. Если по спорам между органами местного самоуправления была создана согласительная комиссия, то ее решение тоже может быть обжаловано в суд.

Эффективное функционирование системы местного самоуправления невозможно без развития различных форм территориального общественного самоуправления населения, права и законные интересы которого также нуждаются в судебной и иной защите. Регистрацию органов территориального общественного самоуправления осуществляет местная администрация. С этого момента они могут наделяться правами юридического лица и быть самостоятельными при осуществлении своих полномочий. Отказ в регистрации органа территориального общественного самоуправления может быть обжалован в суд. Кроме того, судебный порядок рассмотрения исков органов территориального общественного самоуправления предусматривается в случаях защиты ими нарушенных прав и законных интересов граждан, а также в случаях несогласия с досрочным прекращением полномочий органа территориального общественного самоуправления по инициативе органа местного самоуправления. Самостоятельность и независимость органов местного самоуправления определяется законодательным закреплением только им принадлежащих полномочий, экономической основы местного самоуправления и финансовых ресурсов, а также закреплением условий, позволяющих создать необходимые организационные, правовые и иные предпосылки реализации возложенных на них функций. К числу таких предпосылок может быть отнесен принцип возмездности затрат, которые дополнительно вынуждены нести органы местного самоуправления, выполняя решения вышестоящих органов. Компенсация дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, осуществляется за счет федерального бюджета, бюджетов республик в составе Российской Федерации и других субъектов Федерации, соответствующих местных бюджетов, когда доходы местных бюджетов уменьшаются или расходы увеличиваются. Отказ в предоставлении такой компенсации может рассматриваться как нарушение прав органов местного самоуправления. Органы местного самоуправления вправе получить полную компенсацию за ущерб и в случаях, когда происходит отчуждение в государственную собственность объектов муниципальной собственности.

Компенсационный подход, применяемый при выполнении органами местного самоуправления решений вышестоящих органов, обусловлен прежде всего тем, что муниципальная собственность является достоянием всего населения соответствующей территории, а объекты, составляющие экономическую основу местного самоуправления, служат источником получения доходов местного самоуправления и удовлетворения потребностей населения на соответствующей территории. Поэтому органы местного самоуправления несут ответственность перед населением за правильное и рациональное использование этого достояния.

Правовое положение органов местного самоуправления, установленное Конституцией России и федеральными законами, не может быть ограничено органами государственной власти. Акты государственных органов, нарушающие права органов местного самоуправления и вступающие в противоречие с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, подлежат отмене. Органы государственной власти не вправе самостоятельно рассматривать и решать вопросы, которые законодательством отнесены к ведению органов местного самоуправления. Исключение допускается лишь в интересах обеспечения государственной и общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья населения, защиты прав и свобод граждан. Вместе с тем федеральные органы, а также органы власти субъектов Федерации обязаны рассматривать и учитывать в своей деятельности предложения органов местного самоуправления и сообщать им результаты рассмотрения этих предложений.

Органы местного самоуправления вправе на договорной основе передавать часть своих полномочий как органам государственной власти, так и иным органам местного самоуправления. Договорный порядок делегирования полномочий применяется и в отношении органов территориального общественного самоуправления населения. В соответствии с этими договорами не только определяется круг вопросов, представляющих взаимный интерес для договаривающихся сторон, но и устанавливается порядок принятия решения по ним и контроля за их выполнением.

ГЛАВА 9 КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПОПРАВКИ И ПЕРЕСМОТР КОНСТИТУЦИИ

Конституция как основной закон — акт долговременного действия, юридическим свойством которого является стабильность, т. е. устойчивость его содержания. Стабильность Конституции — важнейшее условие устойчивости режима законности, организации и осуществления государственной власти, отношений между личностью, обществом и государством. Однако стабильность Конституции не означает ее абсолютной неизменяемости. Общественные отношения, закрепленные в момент принятия Конституции, развиваются, меняется и соотношение социально-политических сил. Все это требует периодического приведения конституционных предписаний в соответствие с происходящими изменениями. Когда такие изменения затрагивают основы конституционного строя, может возникнуть потребность замены действующей Конституции новой. Но частичный или полный пересмотр действующей Конституции может быть оправдан только в том случае, если изменения общественного содержания, или соотношения социально-политических сил носят действительно существенный характер. В противном случае Конституция теряет свою стабильность, как это произошло с Конституцией Российской Федерации 1978 года, в которую за период 1991 — 1993 годов было внесено более 300 поправок. Гарантией стабильности Конституции является особый порядок ее пересмотра. Положения настоящей главы существенно изменили процедуру частичного и полного пересмотра Конституции, которая предусматривалась всеми ранее действовавшими российскими основными законами. Прежде всего они усилили «жесткость» Конституции, значительно усложнив процедуру ее частичного или полного пересмотра, внося в нее ряд принципиально новых моментов. К ним относятся: во-первых, обусловленность этой процедуры иерархией конституционных норм, различающихся по своей значимости; во-вторых, приведение

этой процедуры в полное соответствие с принципом федерализма, закрепленного статьями 1 и 5 Конституции; в-третьих, образование нового органа в лице Конституционного Собрания, исключительной компетенцией которого являются разработка и принятие проекта новой Конституции; в-четвертых, использование института референдума для принятия новой Конституции.

Статья 134

Предложения о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации могут вносить Президент Российской Федерации, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство Российской Федерации, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации, а также группа численностью не менее одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы. Следует различать законодательную инициативу и инициативу пересмотра положений Конституции, конституционного пересмотра. Первая — это внесение проектов законов в соответствии со статьей 104 Конституции (см. комментарий к этой статье), вторая — внесение законопроектов о частичном или полном пересмотре Конституции. Настоящая статья определяет круг субъектов, обладающих правом инициативы конституционного пересмотра. Этот круг уже круга субъектов, обладающих правом законодательной инициативы, который предусмотрен статьей 104. В данном случае Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации и Высший Арбитражный Суд Российской Федерации не обладают инициативой конституционного пересмотра. Кроме того, если право законодательной инициативы имеет каждый член Совета Федерации и каждый депутат Государственной Думы, то право инициативы конституционного пересмотра принадлежит только группе членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы численностью не менее одной пятой общего состава каждой из палат, т. е. соответственно 36 членам Совета Федерации или 90 депутатам Государствен-

ной Думы. Это положение ограничивает возможность втягивания Федерального Собрания в многочисленные обсуждения конституционных вопросов. Такое ограничение служит одной из гарантий стабильности Конституции. Оно предусматривается конституционным законодательством многих зарубежных государств (Болгария, Греция, Мозамбик, ФРГ, Япония).

Следует иметь в виду, что, согласно части третьей статьи 92, исполняющий обязанности Президента Российской Федерации не имеет права вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции.

В связи с предоставлением палатам Федерального Собрания и законодательным (представительным) органам субъектов Федерации права инициативы конституционного пересмотра возникает вопрос о процедуре и форме реализации ими этого права. Что касается Государственной Думы и Совета Федерации, то право инициативы частичного пересмотра Конституции должно осуществляться ими исходя из положений статей 102 и 103 путем принятия специального постановления большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы или членов Совета Федерации, а право полного пересмотра Конституции — в порядке, предусмотренном частью второй статьи 135.

Статья 135

1. Положения глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием.
2. Если предложение о пересмотре положений глав 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.
3. Конституционное Собрание либо подтверждает неизменность Конституции Российской Федерации, либо разрабатывает проект новой Конституции Российской Федерации, который принимается Конституционным Собранием двумя третями голосов от

общего числа его членов или выносятся на всенародное голосование. При проведении всенародного голосования Конституция Российской Федерации считается принятой, если за нее проголосовало более половины избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что в нем приняло участие более половины избирателей.

1. Положения комментируемой статьи, во-первых, гарантируют неприкосновенность в рамках данной Конституции положений глав 1, 2 и 9, а во-вторых, определяют процедуру разработки и принятия новой Конституции.

Часть первая предусматривает, что положения глав об основах конституционного строя, о правах и свободах человека и гражданина и о конституционных поправках и пересмотре Конституции не могут быть ни изменены, ни отменены или дополнены Федеральным Собранием. Иными словами, они объявлены неприкосновенными в рамках данной Конституции.

В связи с этим следует отметить, что Конституция устанавливает иерархию конституционных норм, которая, однако, основана не на их различной юридической силе (все они имеют один ранг — обладают высшей юридической силой по отношению к нормам других нормативных актов), а на их значимости, что предопределяет и различный порядок их пересмотра, предусмотримый комментируемой статьей и статьями 136 и 137.

Высшее место в этой иерархии занимают нормы, содержащиеся в главах 1, 2 и 9. Нормы главы 1 закрепляют принципы, составляющие основы конституционного строя и определяющие конкретное содержание всех других конституционных положений, которые, как сказано в части второй статьи 16, не могут им противоречить. Вместе с нормами, регулирующими правовой статус личности, они выражают саму сущность Конституции. Нормы главы 9, определяющие процедуру частичного и полного пересмотра Конституции, устанавливают гарантии ее стабильности.

Другую группу составляют нормы, регулирующие федеративное устройство, организацию и взаимоотношения федеральных государственных органов (главы 3—8). Третья группа — это нормы, регулирующие

порядок принятия в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта, а также изменение статуса субъекта Российской Федерации (часть вторая статьи 65, часть пятая статьи 66). В этой группе тоже существует своя градация, что отражено в различном порядке изменения соответствующих норм.

Положения глав 1, 2 и 9 могут быть пересмотрены только путем принятия новой Конституции в соответствии с процедурой, установленной частями второй и третьей комментируемой статьи. В отличие от ранее действовавших российских основных законов, которые предоставляли право принимать новую Конституцию высшему представительному органу государственной власти, Конституция 1993 года лишает Федеральное Собрание этого права.

2. Федеральное Собрание вправе лишь принять постановление, содержащее предложение о пересмотре положений глав 1, 2 и 9, которое может привести к принятию новой Конституции. Такое постановление принимается квалифицированным большинством — тремя пятыми от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. В этом случае созывается Конституционное Собрание, о котором должен быть принят федеральный конституционный закон.

Конституционное Собрание — это особый орган осуществления учредительной власти (во многих странах он именуется Учредительным Собранием). Порядок формирования и деятельности Конституционного Собрания, его компетенция определяются федеральным конституционным законом (при его разработке может быть использован опыт стран, где для принятия Конституции созывалось Учредительное Собрание).

Прежде всего возникает вопрос о том, кто созывает Конституционное Собрание? Из смысла части второй настоящей статьи, в которой говорится, что Конституционное Собрание созывается, следует, что сам факт принятия Федеральным Собранием постановления, содержащего предложение о пересмотре положений глав 1, 2 и 9, означает одновременно и решение о созыве Конституционного Собрания.

В зарубежных странах Учредительное Собрание формируется различными способами, но наиболее демократичным является его формирование путем все-

общих, равных, прямых выборов при тайном голосовании. Каков должен быть численный состав Конституционного Собрания? Зарубежный опыт не дает однозначного ответа на этот вопрос. В одних странах Учредительное Собрание по своей численности не превышало парламент (например, Учредительное Собрание 1946 года во Франции), в других — превышало (например, согласно Конституции Болгарии, парламент — Народное Собрание — состоит из 200 депутатов, а Великое Народное Собрание, созываемое для внесения изменений в действующую Конституцию или принятия новой, — из 400). При определении численности Конституционного Собрания должен быть учтен федеративный характер Российского государства — в Собрании на равных основаниях должны быть представлены все субъекты Российской Федерации.

Важнейшее значение имеет вопрос об избирательной системе, на основе которой проводятся выборы Конституционного Собрания.

Представляется, что целесообразно сохранить (с определенной корректировкой) ту систему, которая была использована на выборах 1993 года депутатов Государственной Думы, т. е. часть депутатов избирается по пропорциональной системе, часть по мажоритарной (так, например, формировалось Учредительное Собрание 1990 года в Болгарии).

Назначение выборов Конституционного Собрания должно быть прерогативой Президента Российской Федерации (по аналогии с выборами Государственной Думы, что предусмотрено статьей 84 настоящей Конституции).

Организация и порядок деятельности Конституционного Собрания должны определяться как федеральным конституционным законом, так и принимаемым Собранием собственным регламентом. Во многом решение этих вопросов зависит от компетенции Конституционного Собрания. Опыт зарубежных стран свидетельствует, что Учредительное Собрание может иметь неограниченную и ограниченную компетенцию. В первом случае оно наряду с принятием новой Конституции осуществляет полномочия парламента, во втором — его полномочия ограничиваются только принятием новой Конституции или изменением действующей. По смыслу части третьей комментируемой

статьи Конституционное Собрание имеет ограниченную компетенцию — оно либо подтверждает неизменность действующей Конституции, либо разрабатывает проект новой. Иными словами, наряду с Конституционным Собранием продолжает действовать Федеральное Собрание, осуществляющее принадлежащие ему полномочия (Конституционное Собрание может и не согласиться с предложением Федерального Собрания о пересмотре глав 1, 2 и 9).

3. Часть третья настоящей статьи предусматривает три варианта осуществления Конституционным Собранием своих полномочий. Первый — Конституционное Собрание не соглашается с предложением Федерального Собрания, т. е. подтверждает неизменность действующей Конституции. С принятием такого решения полномочия Конституционного Собрания прекращаются.

Второй — Конституционное Собрание соглашается с предложением Федерального Собрания, разрабатывает проект новой Конституции и принимает его квалифицированным большинством — двумя третями голосов от общего числа своих членов. С этого момента прекращаются полномочия Конституционного Собрания.

Третий — Конституционное Собрание соглашается с предложением Федерального Собрания и разрабатывает проект новой Конституции, который «выносятся на всенародное голосование». Как следует толковать последнее положение? Во-первых, и в этом случае проект новой Конституции должен быть одобрен квалифицированным большинством в две трети. Во-вторых, решение о вынесении принятого проекта на референдум (всенародное голосование) должно быть принято самим Конституционным Собранием. В этом случае не может действовать пункт «в» статьи 84 Конституции, согласно которому только Президент назначает референдум.

Порядок проведения референдума регулируется федеральным конституционным законом, который еще не принят. Закон о референдуме 1990 года, хотя и не признан недействующим и не подлежащем применению Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 г. «О мерах по приведению законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации», фактически проти-

воречит ей в ряде своих положений, в частности положениям об определении результатов референдума.

Согласно части третьей комментируемой статьи, Конституция считается принятой, если за нее проголосовало более половины избирателей, принявших участие в голосовании (т. е. абсолютное большинство), при условии, что в нем приняло участие более половины избирателей, внесенных в избирательные списки. Впредь до принятия федерального конституционного закона о референдуме продолжает действовать Указ Президента Российской Федерации от 15 октября 1993 г. «О проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации».

С принятием решения о вынесении проекта Конституции на референдум полномочия Конституционного Собрания прекращаются.

В случае принятия новой Конституции Конституционным Собранием или на референдуме может возникнуть вопрос о судьбе действующего Федерального Собрания: прекращаются ли его полномочия с момента принятия новой Конституции или начала деятельности парламента, избранного на ее основе?

В Конституции об этом ничего не сказано. Представляется, что Федеральное Собрание, как, впрочем, и другие федеральные органы, должно сохранять свои полномочия на весь переходный период — от принятия новой Конституции до создания предусмотренных ею государственных институтов.

Комментируемая статья предусматривает только одну возможность приведения в действие процедуры разработки и принятия новой Конституции — в случае, если Федеральное Собрание примет предложение о пересмотре положений глав 1, 2 и 9. А может ли оно принять предложение о полном пересмотре Конституции безотносительно к этим главам? По смыслу настоящей статьи, таким правом Федеральное Собрание не обладает.

Статья 136

Поправки к главам 3—8 Конституции Российской Федерации принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного

закона, и вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации. В отличие от изменения положений глав 1, 2 и 9 изменение положений всех иных глав Конституции входит в компетенцию Федерального Собрания, которое, таким образом, наделяется учредительной властью. Законопроекты о поправках к этим положениям вносятся субъектами, обладающими правом инициативы конституционного пересмотра, определенными статьей 134.

Конституция не устанавливает особого порядка внесения таких законопроектов; поэтому они, как и законопроекты, о которых говорится в части второй статьи 104, вносятся в Государственную Думу. Настоящая статья предусматривает особо жесткие требования к процедуре принятия законов о конституционных поправках. Во-первых, они принимаются в том же порядке, что и федеральные конституционные законы. Это означает, согласно части второй статьи 108, что для их одобрения требуется квалифицированное большинство — не менее трех четвертей голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Во-вторых, одобренные Федеральным Собранием, эти законы, в отличие от федеральных конституционных законов, требуют одобрения законодательными органами не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации. Только после этого они вступают в силу. В последнем условии, как и в установлении относительно большего числа голосов членов Совета Федерации, требуемого для одобрения законопроекта о конституционных поправках, находит свое выражение принцип федерализма.

Выражение «вступает в силу» весьма неопределенно, ибо оставляет без ответа вопрос о том, кто подписывает закон о конституционных поправках. Исходя из того, что все федеральные законы, как обычные (см. части первую и вторую статьи 107), так и конституционные (см. часть вторую статьи 108), подписываются и обнародуются Президентом Российской Федерации, можно сделать вывод, что и законы о конституционных поправках тоже подписываются и обнародуются им.

Вместе с тем на законы о конституционных поправках, в отличие от обычных федеральных законов, не распространяется право отлагательного вето, которым располагает Президент Российской Федерации, согласно части третьей статьи 107. В этом они сходны с федеральными конституционными законами. Комментируемая статья не дает прямого ответа на вопрос, могут ли законы о конституционных поправках стать объектом конституционного контроля, осуществляемого, согласно части второй статьи 125, Конституционным Судом Российской Федерации. На первый взгляд, такая постановка вопроса может показаться нелогичной. Действительно, о каком соответствии Конституции можно говорить применительно к закону, вносящему в нее изменения? Однако при этом следует исходить из положения части второй статьи 16 о том, что «никакие другие положения настоящей Конституции не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации». Следовательно, возможна ситуация, когда закон о конституционных поправках к положениям глав 3—8 окажется противоречащим принципам, составляющим основы конституционного строя, закрепляемым главой 1. Такое толкование подтверждается и практикой органов судебного конституционного контроля многих зарубежных стран. Рассматривая дела о соответствии конституции конституционных законов, они нередко признают их антиконституционными по причине противоречия основным конституционным принципам. Таким образом, понятие «федеральные законы», содержащееся в пункте «а» части второй статьи 125 Конституции, включает в себя, помимо федеральных законов и федеральных конституционных законов, и законы о конституционных поправках.

Статья 137

1. Изменения в статью 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.

2. В случае изменения наименования республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа новое наименование субъекта Российской Федерации подлежит включению в статью 65 Конституции Российской Федерации.

1. Следует иметь в виду, что положения настоящей статьи исключают из общей процедуры изменения положений глав 3—8, предусмотренной статьей 136, не всю статью 65, а только часть первую, определяющую состав Российской Федерации. Что касается части второй, содержащей общую норму, — «принятие в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта осуществляются в порядке, установленном федеральным конституционным законом», то она может быть изменена только законом о конституционных поправках, принятым в порядке, предусмотренном статьей 136.

Внесение изменений в часть первую статьи 65 осуществляется в соответствии с более простой процедурой, чем всех других положений глав 3—8. Как в случае принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта, так и в случае изменения конституционно-правового статуса субъекта Федерации на основании части второй статьи 66 для внесения соответствующих изменений в часть первую статьи 65 достаточно принятия федерального конституционного закона. Это означает, что право законодательной инициативы принадлежит субъектам, указанным в части первой статьи 104 (см. комментарий к этой статье), а не субъектам, имеющим право инициативы конституционного пересмотра (см. комментарий к статье 134). В отличие от принятия Закона о конституционных поправках для принятия федерального конституционного закона не требуется, согласно части второй статьи 108, чтобы он был одобрен законодательными органами двух третей субъектов Российской Федерации.

2. В еще более простом порядке осуществляется внесение поправок в часть первую статьи 65 в случае изменения наименования входит в исключительную компетенцию субъектов Российской Федерации, что следует из положений статей 71, 72 и 73. Наи.-

наименование субъекта Федерации содержится в акте, который принимается его законодательным (представительным) органом (конституция республики, устав края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа). Новое наименование подлежит включению в часть первую статьи 65, т. е. это чисто техническая операция, не требующая принятия какого-либо нормативного правового акта.

РАЗДЕЛ ВТОРОЙ

Заключительные и переходные положения

1. Конституция Российской Федерации вступает в силу со дня официального ее опубликования по результатам всенародного голосования.

День всенародного голосования 12 декабря 1993 г. считается днем принятия Конституции Российской Федерации.

Одновременно прекращается действие Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России, принятой 12 апреля 1978 года, с последующими изменениями и дополнениями.

В случае несоответствия положениям Конституции Российской Федерации положений 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, Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации, Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации, а также других договоров между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации — действуют положения Конституции Российской Федерации.

Официальным опубликованием признается опубликование, осуществляемое специально на то уполномоченными органами государственной власти в соответствующих официальных изданиях. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 6 ноября 1993 г. «О проекте Конституции Российской Федерации, представляемом на всенародное голосование», официальное опубликование Конституции Российской Федерации было возложено на Центральную избирательную комиссию Российской Федерации, которая должна была передать текст Конституции одновременно с информацией об итогах всенародного голосования в «Российскую газету» и газету «Российские вести».

Официальное опубликование Конституции Российской Федерации, принятой всенародным голосованием, было осуществлено 25 декабря 1993 г. в газете «Российские вести» и «Российской газете». Именно с этого дня новая Конституция России вступила в силу.

Одновременно были опубликованы официальные результаты всенародного голосования по проекту Конституции. По сообщению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, в голосовании приняло участие 58 млн. 187 тыс. 755 человек, или 54 процента зарегистрированных избирателей. За принятие Конституции проголосовало 32 млн. 937 тыс. 630 избирателей, или 58,4 процента принявших участие в голосовании. Против проголосовало 23 млн. 431 тыс. 333 избирателя, или 41,6 процента принявших участие в голосовании. Порядок принятия был определен пунктом «и» части 2 статьи 22 Положения о всенародном голосовании по проекту Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 г. (утверждено Указом Президента Российской Федерации от 15 октября 1993 г. «О проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации»).

Дата принятия нормативного правового акта является одним из важнейших его реквизитов, необходимых для «идентификации» документа. Применительно к настоящей Конституции дата принятия оказывается единственным реквизитом.

При отсутствии нормы, содержащейся в абзаце втором пункта 1 раздела второго «Заключительные и переходные положения», могла возникнуть несогласованность вследствие несовпадения даты всенародного

голосования (12 декабря 1993 г.) и даты вступления в силу (25 декабря 1993 г.). Поэтому при подготовке проекта было признано целесообразным специально указать, что днем принятия Конституции Российской Федерации является день всенародного голосования.

В соответствии с абзацем третьим комментируемого пункта одновременно с вступлением в силу новой Конституции Российской Федерации было прекращено действие Конституции (Основного Закона) Российской Федерации—России 1978 года.

Интересно отметить, что при принятии Конституции РСФСР 1978 года действие предыдущего Основного Закона — Конституции РСФСР 1938 года — не было формально прекращено. Таким образом, Конституция РСФСР 1938 года была «вытеснена» более поздним аналогичным актом, фактически утратила силу без формальной отмены.

В абзаце четвертом пункта 1 устанавливается, что в случае несоответствия положениям Конституции Российской Федерации положений Федеративного договора и договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации действуют положения Конституции Российской Федерации.

Федеративный договор — обобщенное наименование трех документов: Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти суверенных республик в составе Российской Федерации, Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации, Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации. Они были подписаны в марте 1992 года и в дальнейшем вошли в Конституцию (Основной Закон) Российской Федерации 1978 года.

Таким образом, норма абзаца третьего пункта 1 о прекращении действия Конституции (Основного Закона) Российской Федерации со дня вступления в силу новой Конституции Российской Федерации распро-

страняется не на весь ее текст. Федеративный договор в качестве приложения имеет особый правовой режим. Этот режим совпадает с тем, который установлен для действовавших в момент вступления в силу Конституции России законов (см. комментарий к пункту 2 второго раздела).

Почти все положения Федеративного договора вошли в текст новой Конституции России без каких-либо изменений. Однако ряд норм Федеративного договора противоречит положениям новой Конституции и вследствие этого утратил силу. Наиболее принципиальными положениями, которые противоречат Конституции, являются: неравноправие субъектов Российской Федерации (противоречит части первой статьи 3, статьям 71 и 72); закрепление природных ресурсов в качестве достояния народов, проживающих на соответствующей территории (противоречит статье 9); особый порядок введения чрезвычайного положения на территории республики (противоречит статье 88, пункту «в» части первой статьи 102).

В комментируемом абзаце пункта 1 установлено также, что в случае несоответствия положениям Конституции Российской Федерации положений договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации действуют положения Конституции Российской Федерации. Представляется, что в пункт 1 эта норма помещена ошибочно. Указанные договоры не являются правовыми актами конституционного уровня, как Федеративный договор до 12 декабря 1993 г. Поэтому более правильно было бы упомянуть их в пункте 2 «Заключительных и переходных положений», поскольку договоры между органами государственной власти субъектов Российской Федерации — обычные правовые акты, о которых сказано именно в пункте 2.

2. Законы и другие правовые акты, действовавшие на территории Российской Федерации до вступления в силу настоящей Конституции, применяются в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации.

Принятие новой Конституции означает коренное обновление государства и его правовой системы. В теоретическом, идеальном, варианте реализации

конституционной реформы должны происходить «уничтожение» всего предшествующего права и рос-пуск всех существующих органов государственной власти, после чего должно начаться создание новой правовой системы на основе новой Конституции.

Совершенно очевидно, что такой вариант нереализуем практически. Именно поэтому общим правилом при принятии новых основных законов является за-крепление положений, подобных тому, что содержится в комментируемом пункте: применение «старых» правовых норм допускается постольку, поскольку они не противоречат новому конституционному тексту.

Тем не менее упомянутая теоретическая модель, несомненно, оказала влияние на механизм правоприменения в условиях действия новой Конституции России. В обычных условиях решение вопроса о конституционности закона либо иного нормативного правового акта находится в компетенции Конституционного Суда России (см. комментарий к статье 125). Появление в разделе о заключительных и переходных положениях комментируемой нормы свидетельствует, что для законов и других правовых актов, действовавших на момент вступления Конституции в силу, установлен иной режим. А именно: вопрос о возможности применения акта (т. е. вопрос о его конституционности) решается самим правоприменителем. И только в спорных случаях к решению этого вопроса может быть привлечен Конституционный Суд. Чтобы обеспечить единообразие применения законов в условиях действия новой Конституции, Президентом Российской Федерации 24 декабря 1993 г. издан Указ «О мерах по приведению законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации». Этим Указом были признаны недействующими и не подлежащими применению органами государственной власти, органами местного самоуправления и их должностными лицами 40 нормативных правовых актов и их отдельных положений.

3. Президент Российской Федерации, избранный в соответствии с Конституцией (Основным Законом) Российской Федерации — России, со дня вступления в силу настоящей Конституции осуществляет установленные ею полномочия до истечения срока, на который он был избран.

Переходные положения Конституции ориентированы на обеспечение непрерывности функционирования и преемственности в деятельности федеральных органов государственной власти, сохранение их персонального состава. Вступление в силу Конституции не означало автоматически отставки Президента Российской Федерации, членов Совета Министров — Правительства Российской Федерации, судей. В соответствии с частью 2 статьи 1212 Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России 1978 года Президент Российской Федерации был избран сроком на пять лет. Выборы Президента состоялись 12 июня 1991 г. Таким образом, избранный на этих выборах и находившийся в должности в момент вступления в силу Конституции Российской Федерации 1993 года Президент России Б. Н. Ельцин остается в должности по 11 июня 1996 г. Точнее это — наиболее ранняя возможная дата прекращения им исполнения своих полномочий, поскольку вступление в должность следующего Президента может произойти и на несколько дней позже — после подведения итогов всенародных выборов и принесения вновь избранным Президентом присяги (см. комментарий к части первой статьи 92).

При этом нельзя говорить о сохранении на указанный срок института президентской власти в том виде, в каком он был закреплен в ранее действовавшем Основном Законе. Статус Президента Российской Федерации претерпел в результате конституционной реформы кардинальную трансформацию. Поэтому в комментируемой части не идет речь о том, что ранее избранный Президент сохраняет свои полномочия. Найдена более точная формулировка — ранее избранный Президент осуществляет установленные настоящей Конституцией полномочия до конца срока, на который он был избран.

4. Совет Министров — Правительство Российской Федерации со дня вступления в силу настоящей Конституции приобретает права, обязанности и ответственность Правительства Российской Федерации, установленные Конституцией Российской Федерации, и впредь именуется — Правительство Российской Федерации.

Как было отмечено в комментарии к предыдущему пункту раздела второго, переходные положения Конституции ориентированы на обеспечение непрерывности функционирования и преемственности в деятельности федеральных органов государственной власти, сохранение их персонального состава.

В соответствии с комментируемым пунктом Совет Министров — Правительство Российской Федерации, действовавшее в момент вступления в силу Конституции Российской Федерации, не ушло в отставку и начало осуществлять права, исполнять обязанности и нести ответственность в соответствии с новой Конституцией, получив наименование — Правительство Российской Федерации.

В связи с принятием и вступлением в силу Конституции Президент Российской Федерации принял решение о преобразовании и реорганизации Правительства с тем, чтобы оно могло более эффективно исполнять свои функции, вытекающие из его нового конституционного статуса (см. Указы Президента Российской Федерации от 23 декабря 1993 г. «О преобразовании и реорганизации Совета Министров — Правительства Российской Федерации» и от 10 января 1994 г. «О структуре федеральных органов исполнительной власти»).

5. Суды в Российской Федерации осуществляют правосудие в соответствии с их полномочиями, установленными настоящей Конституцией.

После вступления в силу Конституции судьи всех судов Российской Федерации сохраняют свои полномочия до истечения срока, на который они были избраны. Вакантные должности замещаются в порядке, установленном настоящей Конституцией.

Согласно комментируемому пункту, судьи всех без какого бы то ни было исключения судов Российской Федерации сохраняют свои полномочия. Суды продолжают осуществлять правосудие в соответствии со своей компетенцией.

При этом следует отметить, что принятие Конституции Российской Федерации не повлекло за собой изменения полномочий судов общей юрисдикции и арбитражных судов. Эти полномочия установлены

соответствующими законами, которые продолжают действовать, так как не противоречат Конституции России.

Иная ситуация сложилась с полномочиями Конституционного Суда Российской Федерации. Его полномочия существенно изменились в результате принятия новой Конституции. Поэтому возникла необходимость оперативного принятия, в соответствии со статьей 125 Конституции, Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», что и было сделано.

6. Впредь до введения в действие федерального закона, устанавливающего порядок рассмотрения дел судом с участием присяжных заседателей, сохраняется прежний порядок судебного рассмотрения соответствующих дел.

До приведения уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации в соответствие с положениями настоящей Конституции сохраняется прежний порядок ареста, содержания под стражей и задержания лиц, подозреваемых в совершении преступления.

Участие в судопроизводстве присяжных заседателей предусмотрено частью второй статьи 20 (по делам о преступлениях, за совершение которых может быть назначена смертная казнь) и частью четвертой статьи 123 (общая бланкетная норма).

Норма о суде присяжных заседателей не является новой для конституционного законодательства России. Впервые она появилась в Конституции (Основном Законе) Российской Федерации в 1992 году (см. часть первую статьи 164, часть первую статьи 166, статью 167). Чтобы обеспечить действие этих норм, 16 июля 1993 г. был принят Закон Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О судоустройстве РСФСР», Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях». Постановлением о порядке введения указанного Закона в действие пункт 7 раздела 2, содержащий правила производства в суде присяжных, не был введен в действие. Одновременно этим постановлением был определен график введения в действие данного пункта (а

следовательно, и суда присяжных) на территории России по регионам (см. подробней комментарии к части второй статьи 20, части четвертой статьи 123).

В настоящее время суд присяжных заседателей функционирует на территориях Ставропольского края, Ивановской, Московской, Рязанской, Саратовской областей (с 1 ноября 1993 г.), Алтайского и Краснодарского краев, Ульяновской и Ростовской областей (с 1 января 1994 г.).

Соответствующие разделы уголовно-процессуального законодательства выведены из-под действия нормы пункта 2 раздела «Заключительные и переходные положения». Это означает, по существу, приостановление на неопределенный срок вступления в силу нормы части второй статьи 22 Конституции.

7. Совет Федерации первого созыва и Государственная Дума первого созыва избираются сроком на два года.

Конституция не устанавливает срока полномочий Совета Федерации.

Связано это с тем, что в верхнюю палату российского парламента входят в соответствии с частью второй статьи 95 по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти.

Таким образом, обновление состава Совета Федерации будет происходить по мере обновления состава представительных органов субъектов Федерации. В части второй статьи 96 указано, что порядок формирования Совета Федерации устанавливается федеральным законом. Итак, двухлетний срок полномочий Совета Федерации первого созыва связан с особым порядком формирования этой палаты в декабре 1993 года: первый и единственный раз ее члены были избраны всенародным голосованием.

В соответствии с частью первой статьи 96 нижняя палата парламента — Государственная Дума — избирается сроком на четыре года. Пунктом 7 раздела второго Конституции срок полномочий Государственной Думы первого созыва сокращен, следовательно, в два раза. Главным и, пожалуй, единственным аргументом в пользу такого решения был следующий. Политическая и экономическая ситуация в стране характеризовалась высокой динамикой общественных процес-

сов. В этих условиях требуется соответствующее обновление состава парламента с тем, чтобы он в полной мере отражал изменения в позиции избирательного корпуса.

8. Совет Федерации на свое первое заседание собирается на тридцатый день после избрания. Первое заседание Совета Федерации открывает Президент Российской Федерации.

В главе 5 «Федеральное Собрание» не установлен срок открытия первого заседания Совета Федерации нового созыва. Это связано с тем, что порядок формирования верхней палаты парламента и статус ее членов могут повлечь за собой не разовое, а постепенное обновление ее состава (см. комментарий к предыдущему пункту).

Поэтому возникла необходимость урегулировать в разделе втором «Заключительные и переходные положения» вопрос о сроке созыва и порядке открытия первого заседания Совета Федерации, что и сделано в пункте 8.

Тот факт, что первое заседание Совета Федерации открывает глава государства — Президент Российской Федерации, призван подчеркнуть статус Совета Федерации именно как верхней палаты парламента (в отличие от нижней палаты, первое заседание нового созыва которой открывает в соответствии с частью третьей статьи 99 старейший по возрасту депутат).

9. Депутат Государственной Думы первого созыва может одновременно являться членом Правительства Российской Федерации. На депутатов Государственной Думы — членов Правительства Российской Федерации не распространяются положения настоящей Конституции о неприкосновенности депутатов в части ответственности за действия (или бездействие), связанные с выполнением служебных обязанностей. Депутаты Совета Федерации первого созыва осуществляют свои полномочия на непостоянной основе.

В соответствии с частью третьей статьи 97 Конституции депутаты Государственной Думы не могут находиться на государственной службе. Этой нормой

устанавливается, в частности, и несовместимость депутатского мандата с должностью члена Правительства России Пункт 9, таким образом, устанавливает временное исключение из этого правила, действующее в течение срока полномочий Государственной Думы первого созыва Исходя из необходимости повышения ответственности членов Правительства и усиления борьбы с коррупцией, было признано необходимым также ограничить в отношении депутатов, занимающих одновременно посты членов Правительства, депутатский иммунитет. Депутатская неприкосновенность, установленная частью первой статьи 98, заключается в невозможности задержания, ареста, обыска и личного досмотра депутатов. Таким образом, это — неприкосновенность от некоторых видов действий уголовно-процессуального характера. Ограничения неприкосновенности распространяются не на конкретный перечень составов преступлений, а на любые уголовно наказуемые деяния, если они связаны с выполнением служебных обязанностей. Как отмечалось выше (см. комментарий к пункту 7), Конституция не закрепляет деталей правового статуса Совета Федерации и его членов. В том числе отсутствует и правовое регулирование вопроса о совместимости мандата члена Совета Федерации с какой-либо иной деятельностью. Применительно к Совету Федерации первого созыва комментируемым пунктом установлена возможность осуществления полномочий члена верхней палаты Федерального Собрания на непостоянной основе В дальнейшем этот вопрос должен быть решен федеральным законом, принятие которого предусмотрено частью второй статьи 96 Конституции.

АЛФАВИТНО-ПРЕДМЕТНЫЙ УКАЗАТЕЛЬ

1

А

Автономная область — равноправный субъект Российской Федерации; а. о. в составе Российской Федерации; устав и законодательство а. о.— 5, 65; определение статуса а. о. Конституцией Российской Федерации — 66; обеспечение соответствия уставов, законов и иных нормативных правовых актов а. о. Конституции Российской Федерации и федеральным законам — предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации — 72; осуществление а. о. собственного правового регулирования — 76; право а. о. устанавливать систему органов государственной власти — 77; изменение наименования а. о.— 137.

Автономный/е/ округ/а/ — равноправный субъект Российской Федерации; а. о. в составе Российской Федерации; устав и законодательство а. о.— 5,65; определение статуса а. о. Конституцией Российской Федерации — 66; обеспечение соответствия уставов, законов и иных нормативных правовых актов а. о. Конституции Российской Федерации и федеральным законам — предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации — 72; осуществление а. о. собственного правового регулирования — 76; право а. о. устанавливать систему органов государственной власти — 77; изменение наименования а. о.—137.

Адвокатура — предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации — 72.

Административное и административно-процессуальное законодательство— предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации — 72.

Административное судопроизводство — осуществление судебной власти посредством а. с.— 118.

Администрация Президента Российской Федерации — формирование АП РФ Президентом Российской Федерации — 83.

Акт/ы/ — недопустимость применения неопубликованных официально нормативных правовых а., затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина; обязательное соответствие законов и иных правовых а. Конституции Российской Федерации — 15; обеспечение соответствия нормативных правовых а. субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации и федеральным законам — предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации — 72; принятие нормативных правовых а. субъектов Российской Федерации; обязательное соответствие нормативных правовых а. субъектов Российской Федерации федеральным законам; разрешение противоречий между нормативным правовым а. (иным а.) субъекта Российской Федерации и федеральным законом — 76; приостановление Президентом

¹ Ссылки даются на порядковый номер статьи Конституции.

Российской Федерации действия а. органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации — 85; последствия установления судом несоответствия закону а. государственного или иного органа—120; признание утратившими силу неконституционных а.; разрешение дел о соответствии Конституции Российской Федерации нормативных а., правовые последствия признания актов неконституционными— 125

Амнистия — а. и помилование — предмет ведения Российской Федерации — 71, объявление а.— предмет ведения Государственной Думы — 103

Б

Банк/и/ — федеральные б.— предмет ведения Российской Федерации— 71; Центральный б Российской Федерации — основные функции Центрального б Российской Федерации; осуществление денежной эмиссии исключительно Центральным б. Российской Федерации — 75; представление Президентом Российской Федерации Государственной Думе кандидатуры для назначения на должность Председателя Центрального б Российской Федерации; постанова перед Государственной Думой вопроса об освобождении от должности Председателя Центрального б Российской Федерации — 83; назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального б. Российской Федерации — предмет ведения Государственной Думы—103.

Безопасность — запрещение создания и деятельности общественных объединений, цели и действия которых направлены на подрыв

б. государства —13; возможность ограничения федеральным законом прав и свобод человека и гражданина, если это необходимо в целях обеспечения б государства,— 55; оборона и б.— предметы ведения Российской Федерации — 71; обеспечение законности, правопорядка, общественной б.; обеспечение экологической б.— предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации — 72; осуществление Правительством Российской Федерации мер по обеспечению государственной б.— 114.

Борьба с преступностью — осуществление Правительством Российской Федерации мер по б. с п.— 114. Бухгалтерский учет — см. Учет.

Бюджет — федеральный б.— предмет ведения Российской Федерации— 71; установление федеральным законом системы налогов, взимаемых в федеральный б.,—75; контроль за исполнением федерального б.—101; обязательное рассмотрение в Совете Федерации принятого Государственной Думой федерального закона по вопросам федерального б.—106; разработка и обеспечение исполнения федерального б. Правительством Российской Федерации; представление в Государственную Думу отчета об исполнении федерального б.— 114; финансирование судов только из федерального б.—124; формирование, утверждение и исполнение местного б органами местного самоуправления— 132.

В

Валютное регулирование — предмет ведения Российской Федерации— 71, обязательное рассмотрение в Совете Федерации принятых Государственной Думой федеральных законов по вопросам
в. р — 106.

Верительные грамоты — см. Грамоты.

Верховный Суд Российской Федерации — представление Президентом Российской Федерации Совету Федерации кандидатур для назначения на должности судей ВС РФ — 83; заключение ВС РФ в связи с вопросом об отрешении Президента Российской Федерации от должности — 93; назначение на должность судей ВС РФ — предмет ведения и полномочие Совета Федерации — 102, 128- право законодательной инициативы ВС РФ—104; ВС РФ —высший судебный орган—126; установление полномочий, порядка образования и деятельности ВС РФ федеральным конституционным законом—128.

Власть — осуществление в. народом непосредственно и органами государственной в. и органами местного самоуправления; запрет присвоения в. в Российской Федерации —3; осуществление государственной в. в Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации на основе разделения властей —10, II; пределы государственной в. субъектов Российской Федерации —73; установление системы органов исполнительной в. в субъектах Российской Федерации, образование единой системы исполнительной в. в Российской Федерации — 77; обеспечение осуществления полномочий федеральной государственной в. Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации — 78; осуществление исполнительной в. в Российской Федерации Правительством Российской Федерации—110; осуществление судебной в. посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства— 118.

Внешнеэкономические отношения Российской Федерации — предмет ведения Российской Федерации — 71.

Внешняя политика — в. п. и международные отношения Российской Федерации — предмет ведения Российской Федерации — 71; определение Президентом Российской Федерации основных направлений внутренней и в. п. государства — 80; обращение Президента Российской Федерации к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями об основных направлениях внутренней и в. п. государства— 84; осуществление Президентом Российской Федерации руководства в. п. Российской Федерации — 86; осуществление Правительством Российской Федерации мер по реализации в. п. Российской Федерации — 114.

Внутренняя политика — определение Президентом Российской Федерации основных направлений в. п. и внешней политики государства— 80; обращение Президента Российской Федерации к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями об основных направлениях в. п. и внешней политики государства — 84.

Водное законодательство — предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации — 72.

Военная доктрина — утверждение Президентом Российской Федерации в. д.— 83.

Военная служба — несение в. с. в соответствии с федеральным законом; замена в. с. альтернативной гражданской службой — 59.

Военная техника — определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, в. т. и другого военного имущества — предмет ведения Российской Федерации — 71.

Военное положение — основания для введения в. п. Президентом Российской Федерации на территории Российской Федерации или

в отдельных ее местностях, определение режима в. п. федеральным конституционным законом — 87, утверждение указа Президента Российской Федерации о введении в. п.— предмет ведения Совета Федерации —102.

Воздушное пространство — составная часть территории Российской Федерации — 67; определение статуса и защита в. п.— предмет ведения Российской Федерации — 71

Возрождение суверенной государственности России — преамбула.

Война — вопросы в. и мира — предмет ведения Российской Федерации— 71, обязательное рассмотрение в Совете Федерации федеральных законов по вопросам в. и мира—106.

Вооруженные Силы Российской Федерации — назначение и освобождение Президентом Российской Федерации высшего командования ВС РФ — 83; Президент Российской Федерации — Верховный Главнокомандующий ВС РФ — 87; решение вопроса о возможности использования ВС РФ за пределами территории Российской Федерации— предмет ведения Совета Федерации—102.

Всенародное голосование — вынесение Конституции Российской Федерации на в. г —135.

Выборы — референдум и свободные в.— высшее непосредственное выражение власти народа —3; порядок в. Президента Российской Федерации — 81; назначение Президентом Российской Федерации в. Государственной Думы — 84; порядок в. депутатов Государственной Думы — 96; назначение в. Президента Российской Федерации — предмет ведения Совета Федерации—102; назначение в. Государственной Думы в случае ее роспуска—109, 111, 117

Высший Арбитражный Суд Российской Федерации — представление Президентом Российской Федерации Совету Федерации кандидатур для назначения на должности судей ВАС РФ — 83; назначение на должность судей ВАС РФ — предмет ведения и полномочие Совета Федерации —102, 128; право законодательной инициативы ВАС РФ — 104; ВАС РФ — высший судебный орган по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами,— 127

Г

Геодезия и картография — предмет ведения Российской Федерации— 71

Глава государства — см. Президент Российской Федерации.

Город/а/ федерального значения — равноправный субъект Российской Федерации; г. ф. з. в составе Российской Федерации; устав и законодательство г. ф. з.—5, 65; определение статуса г. ф. з. Конституцией Российской Федерации — 66; обеспечение соответствия уставов, законов и иных нормативных правовых актов г. ф. з. Конституции Российской Федерации и федеральным законам — предмет совместного ведения Российской Федерации — 72; осуществление г. ф. з. собственного правового регулирования — 76; право г. ф. з. устанавливать систему органов государственной власти — 77; изменение наименования г. ф. з.— 137.

Государственная граница Российской Федерации — определение статуса" и защита г. г. РФ — предмет ведения Российской Федерации— 71; обязательное рассмотрение в Совете Федерации федеральных законов по вопросам статуса и защиты г. г. РФ— 106.

Государственная Дума — палата парламента Российской Федерации, осуществляющего государственную власть, — 11; согласие ГД на назначение Председателя Правительства Российской Федерации — 83; назначение выборов ГД, роспуск ГД — 84, 109, 111, 117, незамедлительное сообщение Президентом Российской Федерации ГД о введении им военного положения и чрезвычайного положения — 87, 88; запрещение роспуска ГД исполняющим обязанности Президента Российской Федерации — 92; выдвижение ГД обвинения Президенту Российской Федерации в государственной измене и та совершении иного тяжкого преступления — 93; ГД — одна из палат Федерального Собрания; состав ГД — 95, 101; срок, на который избирается ГД — 96; порядок начала работы ГД нового созыва и прекращение полномочий ГД прежнего созыва — 99; заседания ГД — 100; формирование органов ГД; регламент работы ГД — 101 предметы ведения ГД — 103; принятие ГД федеральных законов — 105; повторное рассмотрение ГД и Советом Федерации отклоненных Президентом Российской Федерации федеральных законов — 107, принятие Советом Федерации и ГД федеральных конституционных законов и конституционных поправок — 108, 136; выражение ГД недоверия Правительству Российской Федерации — 117; разрешение Конституционным Судом Российской Федерации дел по запросам ГД — 125; внесение ГД предложений о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации — 134; избрание ГД первого созыва сроком на два года — пункт 7 раздела второго.

Государственная служба — равный доступ граждан к г. с — 32, федеральная г. с. — предмет ведения Российской Федерации — 71; запрет депутатам Государственной Думы находиться на г. с. — 97. Государственная тайна — установление федеральным законом перечня сведений, составляющих г. т., — 29.

Государственное единство — преамбула.

Государственные награды — г. н. и почетные звания Российской Федерации — предмет ведения Российской Федерации — 71; награждение г. н. Российской Федерации — 89.

Государственный герб Российской Федерации — установление федеральным конституционным законом описания и порядка официального использования Г. г. РФ — 70.

Государственный гимн Российской Федерации — установление федеральным конституционным законом описания и порядка официального использования Г. г. РФ — 70.

Государственный/с/ займ/ы/ — определение порядка выпуска г. з. федеральным законом, размещение г. з. на добровольной основе — 75; внесение законопроектов о выпуске г. з. в Государственную Думу только при наличии заключения Правительства Российской Федерации — 104.

Государственный флаг Российской Федерации — установление федеральным конституционным законом описания и порядка официального использования Г. ф. РФ — 70.

Государственный язык Российской Федерации — признание русского языка в качестве г. я. РФ на всей ее территории — 68.

Государство — Российская Федерация — Россия — демократическое федеративное правовое г. с республиканской формой правления — 1; Российская Федерация — социальное г. — 7; Российская Федерация — светское г. — 14.

Гражданская служба — альтернатива военной службе — 59. Гражданский мир и согласие — преамбула.

Гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство — предмет ведения Российской Федерации — 71

Гражданское судопроизводство — осуществление судебной власти посредством г. с. — 118 Гражданство Российской Федерации — приобретение и прекращение г. РФ в соответствии с федеральным законом; единое и равное г. РФ независимо от оснований приобретения — 6; двойное гражданство — 62; г. РФ — предмет ведения Российской Федерации — 71; решение вопросов г. РФ Президентом Российской Федерации — 89.

Грамоты — ратификационные г., верительные г., отзывные г. — 86.

Границы между субъектами Российской Федерации — изменение г. м. с. РФ — 67; утверждение изменения г. м. с. РФ — 102.

Д

Денежная единица в Российской Федерации — 75.

Денежная политика — обеспечение проведения Правительством Российской Федерации д. п. — 114.

Денежная эмиссия — предмет ведения Российской Федерации — 71; осуществление д. э. Центральным банком Российской Федерации — 75; обязательное рассмотрение в Совете Федерации принятых Государственной Думой федеральных законов по вопросам д. э. — 106.

Депутат/ы/ Государственной Думы — принесение присяги Президентом Российской Федерации в присутствии д. ГД — 82; число д. ГД — 95; установление порядка выборов д. ГД федеральным законом — 96; условия, которым должен соответствовать д. ГД, — 97; неприкосновенность д. ГД — 98; голосование д. ГД о принятии постановлений Государственной Думы — 103; право законодательной инициативы д. ГД — 104; голосование д. ГД при рассмотрении федерального закона; повторное голосование д. ГД при рассмотрении федерального закона — 105; голосование д. ГД при рассмотрении федерального закона, отклоненного Президентом Российской Федерации, — 107; голосование д. ГД при рассмотрении федерального конституционного закона — 108; право группы д. ГД на запрос в Конституционный Суд Российской Федерации — 125; право группы д. ГД на внесение предложений о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации — 134; созыв Конституционного Собрания в случае поддержки предложения о пересмотре положений Конституции Российской Федерации тремя пятыми голосов от общего числа членов Совета Федерации и д. ГД — 135; особенности правового статуса д. ГД первого созыва — пункт 9 раздела второго.

Дипломатические представители Российской Федерации — назначение и отзыв д. п. РФ Президентом Российской Федерации — 83.

Договор/ы/ — разграничение Федеративным и иными д. предметов ведения и полномочий между органами государственной власти — 11; международные д. Российской Федерации — составная часть ее правовой системы; применение правил международных д. — 15;

право на обращение в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека в соответствии с международными д. Российской Федерации — 46; регулирование международным д. Российской Федерации вопросов гражданства; возможность изменения международным д. Российской Федерации объема прав, свобод и обязанностей гражданина Российской Федерации, имеющего гражданство иностранного государства; возможность изменения международным д. Российской Федерации объема прав и обязанностей иностранных граждан и лиц без гражданства — 62; выдача и передача лиц другим государствам на основе международного д. Российской Федерации — 63; регулирование д. отношений между органами государственной власти автономных округов и органами государственной власти края или области — 66; гарантирование Российской Федерацией прав коренных малочисленных народов в соответствии с международными д. Российской Федерации — 69; международные д. Российской Федерации — предмет ведения Российской Федерации — 71, выполнение международных д. Российской Федерации — предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации — 72; участие Российской Федерации в межгосударственных объединениях и передача им части ее полномочий в соответствии с международными д. — 79; подписание Президентом Российской Федерации международных д. Российской Федерации — 86; обязательное рассмотрение в Совете Федерации федеральных законов по вопросам ратификации и денонсации международных д. Российской Федерации — 106; рассмотрение Конституционным Судом Российской Федерации вопроса о соответствии Конституции Российской Федерации: д. между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; д. между органами государственной власти субъектов Российской Федерации; не вступивших в силу международных д. Российской Федерации; последствия признания неконституционными международных д. — 125.

Достоинство личности — охрана д. л. государством — 21.

Ж

Жилище — неприкосновенность ж. — 25; см. Право'a/ (человека и гражданина)

Жилищное законодательство — предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации — 72.

З

Забастовка — см. Право/a/ (человека и гражданина). Заключение — з. Верховного Суда Российской Федерации — 93; з. Конституционного Суда Российской Федерации — 93, 125; внесение отдельных законопроектов в Государственную Думу только при наличии з. Правительства Российской Федерации — 104.

Закон/ы/ — недопустимость применения неопубликованных з. — 15; права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение з. — 18; равенство всех перед з. — 19; отсутствие обратной силы у з., устанавливающего или отягчающего ответственность, — 54; обеспечение соответствия з. республик и других

субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации и федеральным з.— предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации — 72; осуществление республиками и другими субъектами Российской Федерации собственного правового регулирования, включая принятие з.,— 76; применение з. и других правовых актов, действовавших до вступления в силу Конституции Российской Федерации,— пункт 2 раздела второго. Чакон/ы/ федеральный/е/ — преследование по з. ф. за захват власти или присвоение властных полномочий — 3; верховенство з. ф. (наряду с Конституцией Российской Федерации) на всей территории Российской Федерации—4; приобретение и прекращение гражданства Российской Федерации в соответствии с федеральным з. ф.—6; установление смертной казни з. ф.— 20; определение з. ф. случаев, допускающих проникновение в жилище против воли проживающих в нем лиц,— 25; определение з. ф. перечня сведений, составляющих государственную тайну,— 29; определение на основе з. ф. условий и порядка пользования землей — 36; установление з. ф. способов разрешения трудовых споров, продолжительности рабочего времени и времени отдыха — 37; установление з. ф. ответственности за сокрытие фактов, создающих угрозу для жизни и здоровья людей,— 41; рассмотрение дела с участием присяжных заседателей в случаях, предусмотренных з. ф.,—47; установление з. ф. порядка доказывания виновности обвиняемого — 49; запрещение использования доказательств, полученных с нарушением з. ф.; установление з. ф. порядка пересмотра приговора вышестоящим судом—50; определение з. ф. круга родственников, против которых никто не обязан свидетельствовать; установление з. ф. иных случаев освобождения от обязанности давать свидетельские показания — 51; определение з. ф. возможности ограничения прав и свобод человека и гражданина — 55; несение военной службы гражданином Российской Федерации в соответствии с з. ф.; установление з. ф. случаев замены военной службы альтернативной гражданской службой — 59; предоставление гражданину Российской Федерации гражданства иностранного государства (двойного гражданства) в соответствии с з. ф.; возможность изменения з. ф. объема прав, свобод и обязанностей гражданина Российской Федерации, имеющего гражданство иностранного государства; возможность изменения з. ф. объема прав и обязанностей иностранных граждан и лиц без гражданства — 62; выдача и передача лиц в другие государства на основе з. ф.— 63; принятие з. ф. об автономной области и автономном округе; регулирование з. ф. отношений автономных округов, входящих в состав края или области,— 66; осуществление Российской Федерацией юрисдикции на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации в порядке, определяемом з. ф.,— 67; установление з. ф. статуса столицы Российской Федерации — 70; принятие и изменение з. ф., контроль за их соблюдением — предмет ведения Российской Федерации — 71; обеспечение соответствия нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации з. ф.— предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации — 72; введение запрета в соответствии с з. ф. на ограничение перемещения товаров и услуг — 74; определение з. ф. системы налогов, взимаемых в федеральный бюджет, и порядка выпуска государственных займов — 75; принятие з. ф. по предметам ведения Российской Федерации и совместного ведения

Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; обязательность соответствия з. ф. федеральным конституционным законам — 76; установление з. ф. общих принципов организации представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации — 77; определение Президентом Российской Федерации основных направлений внутренней и внешней политики в соответствии с з. ф.—80; определение з. ф. порядка выборов Президента Российской Федерации —81; определение з. ф. статуса Совета Безопасности Российской Федерации —83; назначение Президентом Российской Федерации выборов в Государственную Думу в соответствии с з. ф.;'подписание и обнародование Президентом Российской Федерации з. ф.—84; право Президента Российской Федерации приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации и з. ф.— 85; обязательность соответствия указов и распоряжений Президента Российской Федерации з. ф.—90; установление з. ф. порядка формирования Совета Федерации и выборов депутатов Государственной Думы —96; определение з. ф. случаев ограничения неприкосновенности членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы —98; порядок принятия з. ф. Государственной Думой—105; з. ф., которые подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации,—106; подписание и обнародование з. ф. Президентом Российской Федерации; повторное рассмотрение з. ф. после отклонения их Президентом Российской Федерации — 84, 107; определение в соответствии с з. ф. основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации—113; издание Правительством Российской Федерации постановлений и распоряжений на основании и во исполнение з. ф.— 115; установление з. ф. дополнительных требований к судьям судов Российской Федерации—119; независимость судей и подчинение их только Конституции Российской Федерации и з. ф.—120; установление з. ф. порядка и оснований прекращения или приостановления полномочий судей —121; определение з. ф. порядка привлечения судьи к уголовной ответственности—122; слушание дела в закрытом заседании в случаях, предусмотренных з. ф.; определение в з. ф. случаев заочного разбирательства уголовных дел в судах и осуществление судопроизводства с участием присяжных заседателей—123; обеспечение возможности полного и независимого осуществления правосудия в соответствии с з. ф.—124; разрешение Конституционным Судом Российской Федерации дел о соответствии Конституции Российской Федерации з. ф., проверка Конституционным Судом Российской Федерации конституционности закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле в порядке, установленном з. ф.,—125; осуществление Верховным Судом Российской Федерации судебного надзора в предусмотренных з. ф. процессуальных формах — 126; назначение судей Президентом Российской Федерации в порядке, установленном з. ф.,—128; определение з. ф. полномочий, организации и порядка деятельности прокуратуры Российской Федерации—129; установление з. ф. гарантий осуществления местного самоуправления в Российской Федерации— 133.

Закон/ы/ федеральный/е/ конституционный/е/—установление в соответствии с з. ф. к. отдельных ограничений прав и свобод граждан; установление з. ф. к. чрезвычайного положения — 56; принятие в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта в порядке, установленном з. ф. к.,— 65; изменение статуса субъекта Российской Федерации в соответствии с з. ф. к.— 66; установление з. ф. к. Государственных флага, герба и гимна Российской Федерации—70; принятие з. ф. к. по предметам ведения Российской

Федерации — 76; назначение Президентом Российской Федерации референдума в порядке, устанавливаемом з. ф. к., — 84; определение режима военного положения з. ф. к. — 87; введение Президентом Российской Федерации чрезвычайного положения при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных з. ф. к., — 88; назначение и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с з. ф. к., — 103; принятие з. ф. к. по вопросам, предусмотренным Конституцией Российской Федерации; порядок принятия з. ф. к. — 108; определение з. ф. к. порядка деятельности Правительства Российской Федерации — 114; установление з. ф. к. судебной системы — 118; установление з. ф. к. полномочий, порядка образования и деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации и иных федеральных судов — 128; созыв Конституционного Собрания в соответствии с з. ф. к. — 135; принятие поправок к Конституции Российской Федерации в порядке, предусмотренном для принятия з. ф. к., — 136; внесение изменений в статью 65 Конституции Российской Федерации на основании з. ф. к. — ■ 137.

Законность — обеспечение з., правопорядка, общественной безопасности — предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации — 72; осуществление мер Правительством Российской Федерации по обеспечению з. — 114.

Законодательная инициатива — см. Право законодательной инициативы.

Законодательный/с/ орган/ы/ — принятие уставов субъектов Российской Федерации соответствующими з. о. — 66; Федеральное Собрание — представительный и з. о. Российской Федерации — 94.

Законопроект/ы/ — внесение з. в Государственную Думу — 84, 104; внесение отдельных з. в Государственную Думу только при наличии заключения Правительства Российской Федерации — 104.

Здравоохранение — развитие государственной, муниципальной, частной систем з. — 41; координация вопросов з. — предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации — 72; обеспечение проведения Правительством Российской Федерации единой государственной политики в области з. — 114.

Земельное законодательство — предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации — 72.

Земля — использование и охрана з. и других природных ресурсов — 9; вопросы владения, пользования и распоряжения з. — предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации — 72.

И

Идеология — запрет установления какой-либо и. в качестве государственной или обязательной — 13.

Иностранные граждане — см. Права иностранных граждан и лиц без гражданства.

Информация и связь — федеральные и. и с. — предмет ведения Российской Федерации — 71.

Исключительная экономическая зона Российской Федерации — суверенные права и осуществление юрисдикции Российской Федера-

цией в и. э. з. РФ — 67; определение статуса и защита и. э. з. РФ — предмет ведения Российской Федерации — 71

Исполнительные органы — принятие по представлению законодательных и и. о. автономной "области, автономного округа федерального закона об автономной области, автономном округе — 66; общие принципы организации представительных и и. о. государственной власти, установленные федеральным законом,— 77; вхождение представителей представительных и и. о. государственной власти в Совет Федерации — 95.

К

Катастрофы — осуществление мер по борьбе с к., стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий — предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации — 72.

Комиссии и комитеты (Совета Федерации и Государственной Думы) — назначение и отзыв Президентом Российской Федерации дипломатических представителей после консультаций с к. и к.— 83; образование к. и к.— 101.

Конституционное Собрание — созыв КС—135.

Конституционное судопроизводство — осуществление судебной власти посредством к. с. — 118.

Конституционные права граждан — см. Право /а/ (человека и гражданина).

Конституционный Суд Российской Федерации — представление Президентом Российской Федерации Совету Федерации кандидатур для назначения на должности судей КС РФ — 83; заключение КС РФ в связи с вопросом об отрешении Президента Российской Федерации от должности —93; послания КС РФ — 100; назначение на должность судей КС РФ — предмет ведения Совета Федерации—102; право законодательной инициативы КС РФ— 104; состав КС РФ и вопросы его компетенции—125.

Конституция Российской Федерации — верховенство К РФ на всей территории Российской Федерации — 4; разграничение К РФ предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации — 11; обязанность органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, граждан и их объединений соблюдать К РФ и законы; высшая юридическая сила, прямое действие и применение К РФ на всей территории Российской Федерации —15; определение статуса республики К РФ и конституцией республики — 66; принятие и изменение К РФ — предмет ведения Российской Федерации— 71; обеспечение соответствия К РФ конституций и законов республик, нормативных правовых актов других субъектов Российской Федерации — предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации — 72; право передачи осуществления части полномочий федеральных органов исполнительной власти субъектам Российской Федерации при отсутствии противоречия К РФ — 78; Президент Российской Федерации — гарант К РФ — 80; назначение Президентом Российской Федерации выборов в Государственную Думу в соответствии с К РФ — 84; право Президента Российской Федерации приостанавливать действие актов органов

исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов К РФ — 85; недопустимость противоречий указов и распоряжений Президента Российской Федерации К РФ — 90; запрет на внесение предложений о поправках и пересмотре положений К РФ исполняющим обязанности Президента Российской Федерации — 92; принятие Советом Федерации постановлений по вопросам, отнесенным к его ведению К РФ; установление К РФ иного порядка принятия решений (постановлений) Советом Федерации— 102; принятие Государственной Думой постановлений по вопросам, отнесенным к ее ведению К РФ; установление К РФ иного порядка принятия решений (постановлений) Государственной Думой—103; установление К РФ иного порядка принятия Государственной Думой федеральных законов —105; определение К РФ вопросов, по которым принимаются федеральные конституционные законы,—108; определение основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации в соответствии с К РФ —113; установление К РФ судебной системы Российской Федерации —118; разрешение Конституционным Судом Российской Федерации дел о соответствии К РФ федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации и других нормативных актов; толкование К РФ—125; установление К РФ прав местного самоуправления—133; конституционные поправки и пересмотр К РФ — 134—137; день принятия К РФ; прекращение действия Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России; в случае несоответствия положениям К РФ положений Федеративного договора действуют положения К РФ — пункт 1 раздела второго.

Конституция/и/ республик/и/ — наличие у республик своей к. и законодательства — 5; определение статуса республики Конституцией Российской Федерации и к. р.— 66; обеспечение соответствия к. р. и других нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации и федеральным законам—предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации — 72; разрешение Конституционным Судом Российской Федерации дел о соответствии к. р. Конституции Российской Федерации—125.

Континентальный шельф — осуществление юрисдикции Российской Федерации на к. ш.— 67; определение статуса и защита к. ш.— предмет ведения Российской Федерации — 71.

Космос — деятельность в к.— предмет ведения Российской Федерации— 71.

Край/я/ — равноправный субъект Российской Федерации; к. в составе Российской Федерации; устав и законодательство к.— 5, 65; определение статуса к. Конституцией Российской Федерации — 66; обеспечение соответствия уставов, законов и иных нормативных правовых актов к. Конституции Российской Федерации и федеральным законам — предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации — 72; осуществление к. собственного правового регулирования — 76; право к. устанавливать систему органов государственной власти — 77; изменение наименования к.—137.

Кредитное регулирование — предмет ведения Российской Федерации— 71; обязательное рассмотрение в Совете Федерации законов по вопросам к. р.—106.

Культура — общие вопросы к., охрана памятников истории и к.— предмет совместного ведения Российской Федерации и субъек-

тов Российской Федерации — 72, обеспечение Правительством Российской Федерации проведения единой государственной политики в области к.— 114.

Л

Лесное законодательство — предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации — 72.

Лица без гражданства — см Права иностранных граждан и лиц без гражданства.

М

Межгосударственные объединения — см. Объединения.

Международные договоры — см Договор/ы/

Международные отношения — предмет ведения Российской Федерации— 71; представление Российской Федерации Президентом Российской Федерации в м. о.— 80

Международные обязательства Российской Федерации — приостановление Президентом Российской Федерации действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, противоречащих м. о. РФ,—85.

Международные и внешнеэкономические связи субъектов Российской Федерации — координация м. и в с. с. РФ — предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации— 72

Местное самоуправление — установление м. с. в Российской Федерации— 12; установление общих принципов м. с.— предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации — 72; вопросы осуществления м с.— 130—133

Местные налоги — см. Налоги

Местные сборы — см. Сборы.

Местный бюджет — см. Бюджет

Метеорологическая служба — предмет ведения Российской Федерации— 71

Метрическая система — м. с. и исчисление времени — предмет ведения Российской Федерации—71

Мир — вопросы войны и м.— предмет ведения Российской Федерации— 71; обязательность рассмотрения Советом Федерации федеральных законов по вопросам войны им — 106.

Москва — субъект Российской Федерации, город федерального значения — 65;

М.— столица Российской Федерации — 70.

Муниципальная собственность — см Собственность.

Н

Наименования географических объектов — предмет ведения Российской Федерации — 71.

Налоги — обязанность каждого платить законно установленные н.— 57; федеральные н. и сборы — предмет ведения Российской Федерации

Федерации_71; установление общих принципов налогообложения и сборов — предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации — 72; установление федеральным законом системы н. и сборов, взимаемых в федеральный бюджет,— 75; внесение законопроектов о введении или отмене н. в Государственную Думу только при наличии заключения Правительства Российской Федерации—104; обязательное рассмотрение в Совете Федерации принятых Государственной Думой федеральных законов о федеральных н и сборах— 106; установление местных н. и сборов— 132.

Народ—многонациональный н. Российской Федерации — преамбула; многонациональный н.— носитель суверенитета и единственный источник власти в Российской Федерации; осуществление н. своей власти — 3.

Наследование—гарантирование права н.— 35.

Наука — общие вопросы н.— предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации — 72; обеспечение проведения Правительством Российской Федерации единой государственной политики в области и.— 114.

Национальные меньшинства — регулирование и защита прав „ м.— предмет ведения Российской Федерации — 71; защита прав н м.— предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации — 72.

Недра — владение, пользование и распоряжение н.; законодательство о н.— предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации — 72.

Нормы международного права — общепризнанные н. м. п. как составная часть правовой системы Российской Федерации — 15; признание в Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина согласно общепризнанным н. м. п.— 17; осуществление Российской Федерацией юрисдикции на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации в порядке, определяемом н. м. п,— 67.

Нотариат — предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации — 72.

О

Область — равноправный субъект Российской Федерации; о. в составе Российской Федерации; устав и законодательство о.— 5, 65; определение статуса о.

Конституцией Российской Федерации — 66; обеспечение соответствия уставов, законов и иных нормативных правовых актов о. Конституции Российской Федерации и федеральным законам — предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации — 72; осуществление о.

собственного правового регулирования — 76; право о. устанавливать систему органов государственной власти — 77; изменение наименования о.—137.

Оборона — возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина в целях обеспечения о. страны — 55; о.— предмет ведения Российской Федерации — 71; осуществление Правительством Российской Федерации мер по обеспечению о. страны—114.

Оборонное производство — предмет ведения Российской Федера-

Образование — общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального о.; бесплатное получение на конкурсной основе высшего о.; обязательность получения основного общего о.— 43; общие вопросы о.— предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации —72; обеспечение проведения Правительством Российской Федерации единой государственной политики в области о— 114.

Общепризнанные принципы равноправия и самоопределения народов — преамбула. Объединения — равенство общественных о. перед законом; ограничение создания и деятельности общественных о.—13; отделение религиозных о. от государства и равенство их перед законом—14, независимость прав и свобод человека и гражданина от принадлежности к общественным о.— 19; право на о.— 30; право о. граждан иметь в частной собственности землю — 36; участие Российской Федерации в межгосударственных о.— 79.

Обязанность/н/ (гражданина) — соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы—15; забота о детях, их воспитание— равное право и о. родителей; забота о нетрудоспособных родителях — о. трудоспособных детей —38; о. гражданина заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры — 44; о. гражданина платить налоги и сборы — 57; о. гражданина сохранять природу и окружающую среду — 58; о. гражданина защищать Отечество — 59; права и о. граждан Российской Федерации, имеющих гражданство иностранного государства, иностранных граждан и лиц без гражданства— 62.

Окружающая среда—обязанность каждого сохранять природу и о. с.— 58; охрана о. с. и обеспечение экологической безопасности — предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации — 72.

Органы государственной власти — осуществление народом своей власти через о. г. в.— 3; разграничение предметов ведения и полномочий между о. г. в. Российской Федерации и о. г. в. субъектов Российской Федерации — 5; самостоятельность органов законодательной, исполнительной и судебной власти —10; Федеративный и иные договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между о. г. в. Российской Федерации и о. г. в. субъектов Российской Федерации —11; обязанность о. г. в. соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы—15; обязанность о. г. в. обеспечить каждому возможность ознакомления с документами, непосредственно затрагивающими его права и свободы,— 24; поощрение о. г. в. жилищного строительства — 40; обжалование решений и действий о. г. в. в суд—46; возможность принятия федерального закона об автономной области, автономном округе по представлению законодательных и исполнительных органов автономной области, автономного округа; регулирование отношений автономных округов, входящих в состав края или области, федеральным законом и договором между о. г. в. автономного округа и о. г. в. края или области— 66; установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных о. г. в.— предмет ведения Российской Федерации —71; установление общих принципов организации системы о.г.в. и местного самоуправления — предмет

совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации — 72; установление системы о. г в. субъектов Российской Федерации — 77; обеспечение Президентом Российской Федерации согласованного функционирования и взаимодействия о г в.— 80, разрешение разногласий между о г в Российской Федерации йог в. субъектов Российской Федерации — 85; представители о г в в Совете Федерации — 95, компенсации местному самоуправлению дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых о г в.,— 133

Органы законодательной власти — запросы о. з. в и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в Конституционный Суд Российской Федерации —125

Органы исполнительной власти — самостоятельность о и в 10, территориальные органы федеральных о и. в., передача о и в субъектов Российской Федерации и о и в Российской Федерации друг другу своих полномочий — 78, разрешение разногласий между о. и. в. субъектов Российской Федерации и о и в Российской Федерации — 85; представление Президенту Российской Федерации предложений о структуре федеральных о и. в —112, запросы органов законодательной власти и о. и. в. субъектов Российской Федерации в Конституционный Суд Российской Федерации—125

Органы местного самоуправления — осуществление народом своей власти через о. м. с.— 3; правовое положение о м с —12, обязанность о. м. с. соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы—15; обязанность о. м. с. обеспечить каждому возможность ознакомления с материалами, затрагивающими его права и свободы,— 24, поощрение о. м. с. жилищного строительства — 40, обжалование решений и действий о м с в суд — 46; установление общих принципов организации системы о м. с.— предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации— 72, определение структуры о м с —131, полномочия о. м с — 132.

Органы судебной власти — самостоятельность о с в — 10; установление системы федеральных о с в — предмет ведения Российской Федерации — 71, кадры судебных органов — предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации — 72

Основы конституционного строя—содержание о к с — 16, установление субъектами Российской Федерации системы органов государственной власти в соответствии с о к с.— 77, возможность участия Российской Федерации в межгосударственных объединениях, если это не противоречит о к. с,— 79

Основы федеральной политики — установление о. ф. п. и федеральных программ в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации — предмет ведения Российской Федерации — 71

Основы ценовой политики — установление о ц. п — предмет ведения Российской Федерации — 71

Особо охраняемые природные территории — предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федера-

П

- Палаты Федерального Собрания — Совет Федерации и Государственная Дума—п. ФС — 95.
- Парламент Российской Федерации — см. Федеральное Собрание Политическое убежище — предоставление п. у. Российской Федерацией— 63; решение вопросов предоставления п. у. Президентом Российской Федерации — 89.
- Полномочные представители Президента Российской Федерации— назначение и освобождение п. п. П РФ — 83.
- Помилование — право осужденного просить о п.— 50; п.— предмет ведения Российской Федерации — 71; осуществление п. Президентом Российской Федерации — 89.
- Послания Конституционного Суда Российской Федерации — заслушивание п. КС РФ на заседаниях Совета Федерации и Государственной Думы—100.
- Послания Президента Российской Федерации — ежегодные п. П РФ к Федеральному Собранию — 84; заслушивание п. П РФ на заседании Совета Федерации и Государственной Думы —100.
- Постановления Государственной Думы—• вопросы, по которым принимаются п. ГД; порядок принятия п. ГД—103.
- Постановления Правительства Российской Федерации — издание п. П РФ; обязательность исполнения п. П РФ; право Президента Российской Федерации отменять п. П РФ— 115;
- Постановления Совета Федерации — вопросы, по которым принимаются п. СФ; порядок принятия п. СФ—102.
- Почетные звания Российской Федерации — предмет ведения Российской Федерации — 71; присвоение п. з. РФ Президентом Российской Федерации — 89.
- Права иностранных граждан и лиц без гражданства — равенство п. и. г. и л. б. г. и прав граждан Российской Федерации — 62.
- Права и свободы (человека и гражданина) — человек, его п. и с.— высшая ценность — 2; равенство п. и с. человека и гражданина; защита и гарантирование п. и с. человека и гражданина государством—2, 6, 17, 18, 19, 21, 24, 45, 71, 72, 79, 80, 82, 85, 114, 125; случаи ограничения п. и с. человека и гражданина — 23, 55, 56.
- Право/а/ (человека и гражданина) — п. каждого на жизнь — 20; п. на охрану достоинства личности государством — 21; п. каждого на свободу и личную неприкосновенность — 22; п. каждого на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени; п. каждого на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений—23; п. каждого определять и указывать свою национальную принадлежность; п. каждого на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества — 26; п. каждого свободно передвигаться, выбирать место пребывания и место жительства, свободно выезжать за пределы Российской Федерации и беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию — 27; п. каждого на свободу совести и вероисповедания — 28; п. каждого на свободу мысли и слова; п. каждого на информацию —29; п. каждого на объединение (включая п. на создание профсоюзов) — 30; п. граждан на собрания,

митинги и демонстрации, шествия и пикетирование— 31; п. граждан избирать и быть избранными в органы

государственной власти и органы местного самоуправления, участвовать в референдуме, иметь доступ к государственной службе, участвовать в отправлении правосудия; п. граждан на участие в управлении делами государства — 32; п. граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления — 33; п. каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской (экономической) деятельности — 34; п. частной собственности, п. наследования — 35; п. граждан и их объединений иметь в частной собственности землю — 36; п. каждого на труд и на отдых; п. на забастовку — 37; п. каждого на социальное обеспечение — 39; п. каждого на жилище — 40; п. каждого на охрану здоровья и медицинскую помощь — 41; п. каждого на благоприятную окружающую среду — 42; п. каждого на образование — 43; п. каждого на свободу творчества, преподавания; п. каждого на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры; на доступ к культурным ценностям — 44; п. каждого защищать свои права — 45; п. каждого на судебную защиту прав и свобод; п. каждого на обращение в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека — 46; п. каждого на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом; п. обвиняемого на рассмотрение его дела с участием присяжных заседателей—47; п. каждого на получение квалифицированной юридической помощи — 48; п. каждого обвиняемого в преступлении считаться невиновным, пока не доказана его виновность,— 49, п. каждого осужденного на пересмотр приговора вышестоящим судом; п. осужденного просить о помиловании или смягчении наказания— 50; п. не свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников — 51; п. потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью на доступ к правосудию и на компенсацию причиненного ущерба — 52; п. каждого на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц,— 53; п. гражданина на замену военной службы альтернативной гражданской службой — 59; п. гражданина самостоятельно осуществлять свои права и обязанности — 60; п. гражданина иметь двойное гражданство—62; п. на политическое убежище — 63. Права коренных малочисленных народов — гарантирование п. к. м. н.— 69. Правительство Российской Федерации — осуществление П РФ государственной власти —11; обеспечение Президентом Российской Федерации и П РФ осуществления полномочий федеральной государственной власти — 78; право Президента Российской Федерации председательствовать на заседаниях П РФ; право Президента Российской Федерации принимать решения об отставке П РФ — 83, 117; решение вопроса о доверии П РФ — предмет ведения Государственной Думы—103; право законодательной инициативы П РФ —104; осуществление П РФ исполнительной власти; состав П РФ —110; определение основных направлений деятельности П РФ—113; полномочия П РФ—114, 115; сложение П РФ своих полномочий перед вновь избранным Президентом Российской Федерации—116; право П РФ подать в отставку; вопросы доверия П РФ—117; право П РФ на запрос в Конституционный Суд Российской Федерации — 125; право П РФ на внесение предложений о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации —134; приобретение Советом Министров — Правительством Российской Федерации

прав, обязанностей и ответственности П РФ — пункт 4 раздела второго.

Право законодательной инициативы — перечень субъектов, наделенных п. 3. и., — 104.

Право народов Российской Федерации на сохранение родного языка—68.

^ Право республик устанавливать свои государственные языки —

Правовой статус личности в Российской Федерации — положения главы 2 Конституции Российской Федерации — основы п. с л в РФ —64.

Правовые основы единого рынка — установление п. о. е. р.— предмет ведения Российской Федерации — 71.

Правосудие — обеспечение п. прав и свобод человека и гражданина— 18; право граждан на участие в отправлении п.— 32; ограничения в использовании доказательств при осуществлении п.— 50; обеспечение потерпевшим доступа к п.— 52; осуществление п. только судом— 118; обеспечение возможности полного и независимого осуществления п.— 124.

Председатель Государственной Думы — избрание П ГД и его полномочия—101.

Председатель Правительства Российской Федерации — назначение ПП РФ — 83, 103, 111; временное исполнение ПП РФ обязанностей Президента Российской Федерации — 92; ПП РФ в составе Правительства Российской Федерации—ПО; полномочия ПП РФ; представление ПП РФ Президенту Российской Федерации предложений о структуре федеральных органов исполнительной власти и кандидатур на должности заместителей ПП РФ и федеральных министров— 112; определение ПП РФ основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации и организация его работы — 113; право ПП РФ поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству Российской Федерации— 117.

Председатель Совета Федерации — избрание П СФ, его полномочия—101.

Председатель Счетной палаты — назначение П С. п.— 103.

Председатель Центрального банка Российской Федерации — представление Президентом Российской Федерации Государственной Думе кандидатуры на должность П Цб. РФ — 83; назначение на должность и освобождение от должности П Цб. РФ Государственной Думой—103.

Представительный(е) орган(ы) — принятие устава края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа п. о. соответствующего субъекта Российской Федерации — 66; общие принципы организации п. о. и исполнительных органов государственной власти, установленные федеральным законом,— 77; Федеральное Собрание — п. о. Российской Федерации — 94.

Президент Российской Федерации — глава государства, гарант Конституции Российской Федерации, прав и свобод граждан — 80; условия избрания П РФ — 81; присяга П РФ — 82; полномочия П РФ —83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 99, 104, 107, 108, 109, 111, 117, 125, 134; издание указов и распоряжений П РФ — 90; неприкосновенность П РФ — 91; начало и прекращение исполнения полномочий П РФ — 92; отрешение П РФ от должности — 93, 102; послания П РФ —100;

назначение выборов П РФ—102; выдвижение Государственной Думой обвинения против П РФ для отрешения его от должности —103; осуществление полномочий П РФ, избранным в соответствии с Конституцией (Основным Законом) Российской Федерации — пункт 3 раздела второго.

Природные ресурсы — как основа жизни и деятельности народов— 9; владение, пользование и распоряжение п. р.— 36; вопросы владения, пользования и распоряжения п. р.— предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации — 72.

Природопользование—предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации — 72.

Присяжные заседатели — предоставление права обвиняемому на рассмотрение дела судом с участием п. з.— 20, 47; осуществление судопроизводства с участием п. з.— 123.

Прокуратура Российской Федерации — предмет ведения Российской Федерации — 71; п. РФ как единая централизованная система, полномочия, организация и порядок деятельности —129

Прокурор(ы) — представление Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность Генерального п.— 83; представление Генерального п. о лишении неприкосновенности членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы — 98; назначение на должность Генерального п. и освобождение его от должности Советом Федерации—102, 129; подчинение нижестоящих п. вышестоящим и Генеральному п.; назначение п. субъектов Российской Федерации; назначение иных п.— 129.

Профессиональные союзы — см. Право-! (человека и гражданина)

Р

Равенство прав и свобод человека и гражданина — см. Право)'а/ (человека и гражданина).

Равноправие и самоопределение народов — одна из основ федеративного устройства Российской Федерации; равноправие субъектов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти — 5.

Распоряжения—издание р. Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации — 90, 115; обязательность исполнения р. Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в Российской Федерации — 90, 115; обязательность соответствия р. Президента Российской Федерации Конституции Российской Федерации и федеральным законам —90; обязательность соответствия р. Правительства Российской Федерации Конституции Российской Федерации, федеральным законам и указам Президента Российской Федерации; право Президента Российской Федерации отменять р. Правительства Российской Федерации—115.

Ратификационные грамоты — см. Грамоты.

Режим пограничных зон — предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации — 72. Религиозные объединения — см.

Объединения.

Религия — запрет на установление какой-либо р. в качестве государственной или обязательной —14; гарантирование равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от отношения к р.—19; гарантирование права исповедовать любую р.— 28.

Республика(и) — равноправный субъект Российской Федерации-р. в составе Российской Федерации; конституция и законодательство р.— 5, 65; определение статуса р. Конституцией Российской Федерации—66; обеспечение соответствия конституций и законов р Конституции Российской Федерации и федеральным законам —предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации —72; осуществление р. собственного правового регулирования— 76; право р. устанавливать систему органов государственной власти — 77; изменение наименования р.— 137.

' Республиканская форма правления —Российская Федерация есть демократическое федеративное правовое государство с р. ф. п.— 1.

Референдум — р. и свободные выборы — высшее непосредственное выражение власти народа —3; право граждан участвовать в р.— 32; назначение р. Президентом Российской Федерации — 84; отсутствие у исполняющего обязанности Президента Российской Федерации права назначать р.— 92; осуществление гражданами местного самоуправления путем р.—130.

Российская Федерация — Россия —демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления; равнозначность наименований Российская Федерация и Россия — 1; вопросы федеративного устройства РФ — 5; РФ — социальное государство— 7; РФ — светское государство—14; территория РФ — 67; федеративное устройство РФ — предмет ведения Российской Федерации— 71; представление Президентом РФ как главой государства РФ внутри страны и в международных отношениях — 80; Федеральное Собрание — представительный и законодательный орган РФ — 94; осуществление исполнительной власти РФ Правительством Российской Федерации — 110.

С

Сборы — обязанность каждого платить законно установленные с.— 57; федеральные налоги и с.— предмет ведения Российской Федерации — 71; установление общих принципов налогообложения и с.— предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации — 72; запрет установления пошлин, с. и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств — 74; установление федеральным законом системы налогов и с, взимаемых в федеральный бюджет,— 75; установление местных с. органами местного самоуправления — 132.

Семейное законодательство — предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации — 72.

Семья — обеспечение в Российской Федерации государственной поддержки с.— 7; защита государством материнства, детства, с.— 38; защита с, материнства, отцовства, детства — предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации— 72.

Собственность — формы с, признаваемые и защищаемые в Российской Федерации,— 8; формы с. на землю и другие природные

ресурсы_9; осуществление права частной с.— 35; осуществление права частной с. на землю — 36; охрана интеллектуальной с. государством— 44; федеральная государственная с. и управление ею; правовое регулирование интеллектуальной с.— предмет ведения Российской Федерации — 71; разграничение государственной с.— предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации — 72; осуществление Правительством Российской Федерации управления федеральной с. и мер по охране с. и общественного порядка—114; владение, пользование и распоряжение муниципальной с.—130; управление муниципальной с. органами местного самоуправления —132

Совет Безопасности Российской Федерации — определение статуса СБ РФ федеральным законом; Президент Российской Федерации формирует и возглавляет СБ РФ ■— 83.

Совет Федерации — орган государственной власти Российской Федерации— 11; представление Президентом Российской Федерации СФ кандидатур для назначения на должности судей Конституционного Суда Российской Федерации и других высших судебных органов и их назначение СФ — 83, 128; представление Президентом Российской Федерации СФ кандидатуры для назначения на должность Генерального прокурора Российской Федерации и внесение предложения об освобождении его от должности; назначение СФ на должность Генерального прокурора Российской Федерации и освобождение его от должности — 83, 129; незамедлительное сообщение Президентом Российской Федерации СФ о введении им военного положения, чрезвычайного положения — 87, 88; право СФ на принятие решения об отрешении от должности Президента Российской Федерации и порядок принятия решения СФ по этому вопросу; срок для принятия решения СФ об отрешении Президента Российской Федерации от должности — 93; СФ — одна из палат Федерального Собрания; представители субъектов Российской Федерации в СФ — 95; установление федеральным законом порядка формирования СФ — 96; заседания СФ—100; ведение заседаний в СФ; образование комитетов и комиссий; проведение СФ парламентских слушаний; принятие Регламента СФ—101; предмет ведения СФ—102; право законодательной инициативы СФ —104; передача на рассмотрение в СФ федеральных законов, принятых Государственной Думой,— 105- федеральные законы, подлежащие обязательному рассмотрению в СФ,— 106; повторное рассмотрение Государственной Думой и СФ федерального закона —107; порядок принятия федерального закона СФ и Государственной Думой и поправок к Конституции Российской Федерации—108, 136; запрет роспуска Государственной Думы с момента выдвижения ею обвинения против Президента Российской Федерации до принятия соответствующего решения СФ— 109; разрешение Конституционным Судом Российской Федерации дел по запросам СФ—125; внесение в СФ предложений о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации—134; избрание СФ первого созыва сроком на два года — пункт 7 раздела второго; первое заседание СФ — пункт 8 раздела второго. Социальная защита — установление в Российской Федерации государственных пенсий, пособий и иных гарантий с. з.— 7; с. з.— предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации — 72.

Социальное обеспечение — гарантии с. о.— 39; с. о.— предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации

Федерации — 72; обеспечение Правительством Российской Федерации проведения в Российской Федерации единой государственной политики в области с. о.— 114.

Спорт — поощрение деятельности, способствующей развитию физической культуры и с. в Российской Федерации,— 41; общие вопросы физической культуры и с.— предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации — 72.

Стандарты — установление Российской Федерацией федеральных государственных образовательных с.— 43; с.— предмет ведения Российской Федерации — 71.

Статистический учет — см. Учет.

Стихийные бедствия — осуществление мер по борьбе со с. б.— предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации — 72.

Столица Российской Федерации — см. Москва.

Субъект(ы) Российской Федерации — состав с. РФ, равноправие с. РФ — 5, 65; полнота государственной власти с. РФ вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и с. РФ — 73; осуществление государственной власти в с. РФ образуемыми ими органами государственной власти— 11; вопросы статуса с. РФ — 66, территории с. РФ в составе территории Российской Федерации; изменение границ между с. РФ — 67; координация международных и внешнеэкономических связей с. РФ — предмет совместного ведения Российской Федерации и с. РФ — 72; пределы государственной власти с. РФ — 73; собственное правовое регулирование с. РФ — 76; установление с. РФ системы органов государственной власти — 77; взаимодействие органов федеральной исполнительной власти с органами исполнительной власти с. РФ — 78; использование Президентом Российской Федерации согласительных процедур для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и с. РФ — 85; представительство в Совете Федерации от каждого с. РФ — 95; отнесение к ведению Совета Федерации утверждения изменения границ между с. РФ —102; право законодательной инициативы законодательных (представительных) органов с. РФ— 104; разрешение Конституционным Судом Российской Федерации дел о соответствии Конституции Российской Федерации конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов с. РФ—125; участие в назначении прокуроров с. РФ—129; внесение законодательными (представительными) органами с. РФ предложений о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации — 134; внесение изменений в Конституцию Российской Федерации в связи с образованием в ее составе нового с. РФ; изменения наименования с. РФ—137.

Суверенитет — носитель с. и единственный источник власти в Российской Федерации — ее многонациональный народ—3; распространение с. Российской Федерации на всю ее территорию — 4; принятие мер Президентом Российской Федерации по охране с—80.

Судебная власть — установление системы федеральных органов с. в.— предмет ведения Российской Федерации — 71; осуществление с. в. посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства— 118.

Судоустройство — предмет ведения Российской Федерации — 71

Суд/ы/ — осуществление с. государственной власти в Российской Федерации—11; равенство всех перед законом и с.—19; предоставление обвиняемому права на рассмотрение дела с. с участием присяжных заседателей — 20, 47; отсутствие права у граждан избирать и быть избранными в случае признания их с. недееспособными — 32; недопустимость лишения имущества граждан иначе как по решению с.— 35; возможность обжалования в с. решений и действий органов государственной власти, местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц — 46; право каждого гражданина на рассмотрение его дела в том с. и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом,— 47; установление виновности лица в совершении преступления только вступившим в законную силу приговором с.— 49; право каждого осужденного на пересмотр приговора вышестоящим с.— 50; представление Президентом Российской Федерации Совету Федерации кандидатур для назначения на должности судей Конституционного С. Российской Федерации, Верховного С. Российской Федерации, Высшего Арбитражного С. Российской Федерации — 83; право передачи Президентом Российской Федерации на рассмотрение соответствующего с. разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации — 85; осуществление правосудия только с.; недопустимость создания чрезвычайных с.— 118; обязанность принятия с. решения в соответствии с законом в случае несоответствия ему акта государственного или иного органа—120; открытое, закрытое, заочное разбирательство цел в с— 123; финансирование с.— 124; Конституционный С. Российской Федерации—125; Верховный С. Российской Федерации—126; Высший Арбитражный С. Российской Федерации—127; установление федеральным конституционным законом полномочий, порядка образования и деятельности Конституционного С. Российской Федерации, Верховного С. Российской Федерации, Высшего Арбитражного С. Российской Федерации и иных федеральных с.—128; с. в Российской Федерации осуществляют правосудие в соответствии с их полномочиями, установленными настоящей Конституцией,— пункт 5 раздела второго; сохранение прежнего порядка судебного рассмотрения дел до введения порядка рассмотрения дел с участием присяжных заседателей — пункт 6 раздела второго.

Судебная система Российской Федерации — установление с. с. РФ Конституцией Российской Федерации и федеральным конституционным законом — 118.

Судья/и/ — принесение присяги Президентом Российской Федерации в присутствии с. Конституционного Суда Российской Федерации—82; представление Президентом Российской Федерации кандидатур для назначения на должности с.

Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации; назначение Президентом Российской Федерации с. других федеральных судов — 83; назначение Советом Федерации на должность с. Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации — 102, 128; требования к с. судов Российской Федерации— 119; независимость с.— 120; несменяемость с.—121; неприкосновенность с.— 122; сохранение своих полномочий с, избранными до вступления в силу Конституции Российской Федерации,— пункт 5 раздела второго.

Счетная палата — образование Советом Федерации и Государственной Думой С. п., ее функции—101; назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя С. п. и половины состава ее аудиторов—предмет ведения Совета Федерации—102; назначение на должность и освобождение от должности Председателя С. п. и половины состава ее аудиторов — предмет ведения Государственной Думы—103.

Т

Таможенная/ые/ граница/ы/ — недопущение установления т г на территории Российской Федерации — 74.

Таможенное регулирование — предмет ведения Российской Федерации— 71; обязательное рассмотрение в Совете Федерации федеральных законов по вопросам т. р.—106.

Территория/и/ — обеспечение Российской Федерацией целостности и неприкосновенности своей т.— 4; т. субъектов Российской Федерации в составе т. Российской Федерации — 67; федеративное устройство и т. Российской Федерации — предмет ведения Российской Федерации — 71.

Территориальное море — в составе территории Российской Федерации— 67; определение статуса и защита т. м.— предмет ведения Российской Федерации — 71.

Товары — гарантирование в Российской Федерации свободного перемещения т.; запрет на установление препятствий для свободного перемещения т.; возможность установления ограничений перемещения т. в соответствии с федеральным законом — 74.

Труд — см. Право/а/ (человека и гражданина).

Трудовое законодательство — предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации — 72.

У

Уголовное Законодательство, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство — предмет ведения Российской Федерации — 71.

Уголовное судопроизводство — осуществление судебной власти посредством у. с.— 118.

Указ/ы/ Президента Российской Федерации — обязательность исполнения у. П РФ на всей территории Российской Федерации; соответствие у. П РФ Конституции Российской Федерации и федеральным законам — 90; утверждение Советом Федерации у. П РФ о введении военного положения и чрезвычайного положения— 102, определение основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации в соответствии с у. П РФ —113; осуществление Правительством Российской Федерации полномочий, возложенных на него у. П РФ,— 114; издание постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации на основании и во исполнение у. П РФ -,115.

Уполномоченный по правам человека — назначение на должность и освобождение от должности У. по п. ч.— предмет ведения Государственной Думы—103.

Услуги_ гарантирование в Российской Федерации свободного перемещения у.— 8; запрет на установление препятствий для свободного перемещения у.; возможность установления ограничений перемещения у. в соответствии с федеральным законом — 74.

Учет — официальный статистический и бухгалтерский у.— предмет ведения Российской Федерации — 71.

Ф

Федеральная государственная служба — предмет ведения Российской Федерации — 71.

Федеральная государственная собственность—см. Собственность.

Федеральное коллизионное право — предмет ведения Российской Федерации — 71.

Федеральное Собрание — осуществление государственной власти ФС—11; ФС — парламент Российской Федерации — представительный и законодательный орган Российской Федерации — 94; состав ФС — 95; ФС — постоянно действующий орган — 99.

Федеральные банки — см. Банк/и/.

Федеральный бюджет —см. Бюджет.

Федеральные министры — назначение Президентом Российской Федерации ф. м.— 83; ф. м. в составе Правительства Российской Федерации—ПО; предложения кандидатур на должности ф. м. Председателем Правительства Российской Федерации Президенту Российской Федерации— 112.

Федеральные налоги — см. Налоги.

Федеральные органы государственной власти — см. Органы законодательной власти.

Федеральные органы законодательной власти — см. Органы государственной власти.

Федеральные органы исполнительной власти — см. Органы исполнительной власти.

Федеральные органы судебной власти — см. Органы судебной власти.

Федеральные программы — установление основ федеральной политики и ф. п. в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации — предмет ведения Российской Федерации — 71.

Федеральные экономические службы — предмет ведения Российской Федерации — 71.

Федеральные сборы — см. Сборы.

Федеральные транспорт, пути сообщения, информация и связь — предмет ведения Российской Федерации — 71.

Федеральные фонды регионального развития — предмет ведения Российской Федерации — 71.

Федеральные энергетические системы — ф. э. с, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы — предмет ведения Российской Федерации — 71.

Федеральный закон — см. Закон/ы,' федеральный.

Федеральный конституционный закон — см. Закон/ы/ федеральный конституционный.

Федеративный договор — разграничение на основе Федеративного и иных договоров предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации — 11; в случае несоответствия положениям Конституции Российской Федерации положений Ф. д. действуют положения Конституции Российской Федерации — пункт 1 раздела второго.

Федеративное устройство—основы ф. у. Российской Федерации — 5; ф. у. и территория Российской Федерации — предмет ведения Российской Федерации — 71; ф. у.— глава 3 Конституции Российской Федерации.

Физическая культура —поощрение деятельности, способствующей развитию ф. к. и спорта в Российской Федерации,—41; вопросы ф. к. и спорта — предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации — 72.

Финансовое регулирование — предмет ведения Российской Федерации— 71; обязательное рассмотрение в Совете Федерации федеральных законов по вопросам ф. р.— 106.

Финансовые средства—гарантирование в Российской Федерации свободного перемещения ф. с.— 8; запрет на установление препятствий для свободного перемещения ф. с.— 74.

Ц

Цензура — запрет ц.— 29.

Центральный банк Российской Федерации — см. Банк/и/.

Ч

Частная собственность — см. Собственность.

Член(ы) Совета Федерации — принесение присяги Президентом Российской Федерации в присутствии ч. СФ — 82; порядок формирования Совета Федерации — 96; запрет совмещения в одном лице обязанностей ч. СФ и депутата

Государственной Думы — 97; неприкосновенность ч. СФ — 98; порядок участия ч. СФ в принятии постановлений Совета Федерации— 102; право законодательной инициативы ч. СФ — 104; голосование ч. СФ при рассмотрении федерального закона— 105; голосование ч. СФ при рассмотрении федеральных законов, отклоненных Президентом Российской Федерации,—107; голосование ч. СФ при рассмотрении федерального конституционного закона— 108; право группы ч. СФ на запрос в Конституционный Суд Российской Федерации —125; предложения ч. СФ и депутатов Государственной Думы о пересмотре Конституции Российской Федерации—134, 135.

Чрезвычайное положение — введение ч. п. в порядке, установленном федеральным конституционным законом,— 56; право Президента Российской Федерации вводить ч. п.— 88; утверждение Советом Федерации указов Президента Российской Федерации о введении военного положения и ч. п.—102; запрещение роспуска Государственной Думы в период действия на всей территории Российской Федерации военного или ч. п.— 109.

Э

Эпидемии — осуществление мер по борьбе с э.— предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации — 72.

Эталоны — предмет ведения Российской Федерации — 71.

Этнические общности — защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных э. о.— предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации— 72.

Я

Ядерная энергетика —я. э., федеральные энергетические системы, расщепляющиеся материалы —предмет ведения Российской Федерации— 71.

Ядовитые вещества — производство я. в., наркотических средств и порядок их использования — предмет ведения Российской Федерации— 71.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Вступительная статья	3
Конституция Российской Федерации	55
РАЗДЕЛ ПЕРВЫЙ	
Глава 1. Основы конституционного строя	60
Глава 2. Права и свободы человека и гражданина.....	122
Глава 3. Федеративное устройство	317
Глава 4. Президент Российской Федерации	397
Глава 5. Федеральное Собрание	435
Глава 6. Правительство Российской Федерации	480
Глава 7. Судебная власть	499
Глава 8. Местное самоуправление.....	548
Глава 9. Конституционные поправки и пересмотр Конституции.....	572
РАЗДЕЛ ВТОРОЙ	
Заключительные и переходные положения	584
Алфавитно-предметный указатель	595

Конституция Российской Федерации. Коммен-К65 тарий/Под общей редакцией Б. Н. Топорнина, Ю. М. Батурина, Р. Г. Орехова.— М.: Юрид. лит., 1994.—624 с.
ISBN 5-7260-0757-3

В настоящем научно-юридическом комментарии даны толкование конституционного текста, а также текущего законодательства в той мере, в какой это необходимо для понимания Конституции. В книге содержится фактический материал, позволяющий более полно и точно истолковать термины и понятия, употребляемые в Конституции, уяснить содержание новых конституционных институтов, характер конституционно-правового регулирования общественных отношений. Авторский коллектив стремился отразить в комментарии достижения отечественной и зарубежной науки конституционного (государственного) права, общей теории государства и права, других отраслей юридической науки.

В комментарии ссылки на акты текущего законодательства даны по состоянию на 1 октября 1994 г.

Для работников органов государственной власти, органов местного самоуправления, научных работников, преподавателей, аспирантов и студентов юридических учебных заведений.

К 1203020100-056/012(01)-94 без объявления
ISBN 5-7260-0757-3

67.99(2)01

КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

КОММЕНТАРИЙ

Редактор Л. А. Плеханова Художник Е. И. Зайцева Художественный редактор Э. П. Батаева

Технический редактор А. А. Арсланова Корректоры: Н. А. Лежа, Л. А. Перовская

Лицензия ЛР № 010152 от 26 декабря 1991 г. Сдано в набор 14.09.94. Подписано в печать 02.11.94. Формат S4 x 108 Бумага типографская. Гарнитура Тайме. Печать высокая. Объем: усл. печ. л. 32,76; учет.-изд. л. 35,23. Тираж 50 000 экз. Заказ № 3950.

Издательство «Юридическая литература» Администрации Президента Российской Федерации 121069, Москва, ул. Качалова, д. 14

Набрано и отпечатано в Государственном ордена Октябрьской Революции, ордена Трудового Красного Знамени Московском предприятии «Первая Образцовая типография» Комитета Российской Федерации по печати. 113054, Москва, Валовая, 28.