

Предисловие

Настоящее издание – третий по счету комментарий к Конституции Российской Федерации 1993 г., увидевший свет за почти три года, прошедшие после ее принятия.

Чем обусловлено его появление?

В декабре 1995 г. состоялись выборы в Государственную Думу, изменившие соотношение политических сил не только внутри этой палаты парламента, но и за ее пределами, серьезно отразившиеся на текущей политике и настроениях в обществе. Сформирован на новой основе Совет Федерации, укрепилась единая система органов государственной власти, прошли выборы в ряде субъектов Российской Федерации. В числе важнейших процессов в жизни страны последних лет – экономические реформы и связанные с ними шаги исполнительной власти, посредством которых удалось во многом стабилизировать экономическую и социальную ситуацию, хотя социальная цена реформ по-прежнему остается весьма высокой. Особое место в нашей новейшей истории занимает война в Чечне, в которой испытываются на прочность не только бронированная техника и солдаты федеральных войск, а также мирное население, которому тяжелее всех, – там проходят проверку основы конституционного строя России, принципы федерализма, институты власти, наконец, ценности, провозглашаемые преамбулой Конституции.

Произошли серьезные изменения во внешнеполитическом положении России – как в отношениях с традиционными западными и восточными партнерами, так и в рамках СНГ. Россия приняла участие в миротворческих операциях в Боснии, предприняла ряд дипломатических шагов в связи с планами расширения НАТО на Восток, активно взаимодействовала со странами-членами СНГ, подписала договор о союзе с Белоруссией. Прошел ряд важных встреч на высшем уровне. Россия наконец-то вступила в Совет Европы, что, помимо прочего, существенно обогащает механизм защиты прав и свобод российских граждан.

Все это заставляет по-новому взглянуть на многие конституционные положения, прежде всего о предметах ведения Российской Федерации, компетенции ее высших органов, правах и свободах человека.

После перерыва возобновил работу Конституционный Суд Российской Федерации. С марта 1995 г. он рассмотрел в соответствии со ст. 125 Конституции и Федеральным конституционным законом "О Конституционном Суде Российской Федерации" несколько десятков дел, включая дела о толковании Конституции, о защите прав и свобод граждан, о статусе и взаимоотношениях федеральных органов власти и органов власти субъектов федерации. Этим внесен весомый вклад в укрепление конституционного строя в России. Решения Конституционного Суда становятся частью российской правовой системы и должны учитываться в процессе изучения, толкования и применения Конституции, в законодательном процессе.

Прошли выборы Президента Российской Федерации, которые без преувеличения можно назвать событием историческим, способным на десятилетия определить судьбу страны. Их подготовка и проведение призваны на практике подтвердить жизнеспособность российской Конституции.

С момента избрания Государственной Думы второго созыва и по сей день то и дело раздаются призывы упразднить пост Президента страны, ввести пост вице-президента, радикальным образом пересмотреть положения Конституции об отношениях собственности, о компетенции парламента, а то и вообще принять новую Конституцию. Это – не что иное как очередное проявление болезненного стремления некоторых сил, стремящихся к власти, переписать основной закон страны "под себя". Подобное наблюдалось и ранее, когда в начале 90-х гг. в Конституцию России 1978 г. были внесены десятки и сотни поправок, прежде всего направленных на ограничение власти Президента и усиление парламента. Эти поправки, тем не менее, отнюдь не укрепили основы конституционного строя и не

только не предотвратили конституционный кризис сентября-октября 1993 г., но в чем-то, возможно, даже способствовали ему.

Подобные настроения вредят России; с ними не добиться ее стабильного развития по демократическому пути в рамках права. Никто не считает действующую Конституцию верхом совершенства. Но опасной иллюзией является убеждение, что постоянные перекройки Конституции, пусть и из желания "улучшить" ее, идут обществу на пользу. Пора наконец учиться жить по действующей Конституции, уважать законы государства, обогащая их содержание правоприменительной, прежде всего судебной, практикой. Эта задача, как и во все века в России, к сожалению, по-прежнему актуальна.

События прошедших лет и их последствия, опыт, накопленный страной в сфере политического и конституционно-правового развития, практическое применение многих конституционных положений и их конкретизация в новых нормативных актах, судебная практика, наконец, опыт деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, в том числе по толкованию Конституции, - все это дает основания вновь обратиться к конституционному тексту.

Авторы стремились сделать именно практический комментарий к Конституции, избегая, насколько возможно, отвлеченных теоретических рассуждений и максимально привлекая текущее законодательство, судебную и административную практику. Этой цели служит и справочный аппарат комментария - все упоминаемые в тексте нормативные акты, включая новейшие, приведены со ссылками на источники их опубликования.

Авторы комментария - известные ученые с солидным научным стажем, имеющие также большой опыт работы в высших органах законодательной, исполнительной и судебной власти СССР, РСФСР и Российской Федерации, а потому хорошо знающие практику. Теперь все они - ответственные работники Секретариата Конституционного Суда Российской Федерации, что, без сомнения, дает им возможность видеть Конституцию как бы изнутри, в системной связи и взаимодействии ее норм, "оживающих" в законодательстве и актах применения права, в конституционно-правовых спорах.

Высказанные в комментарии позиции и оценки - частные мнения авторов, ни в коей мере не выражающие официальную позицию Конституционного Суда.

Цель комментария - помочь глубже уяснить положения Конституции, сделать ее более понятной и практически полезной для широкого круга адресатов: федеральных государственных служащих, представителей органов власти субъектов федерации, предпринимателей, адвокатов и юрисконсультов, правозащитных организаций, студентов и аспирантов юридических вузов. Чем больше россиян будут понимать и поддерживать свою Конституцию, руководствоваться ею в своей повседневной жизни и работе, тем больше у нас будет шансов сохранить стабильность и гражданский мир, продолжить реформы, нацеленные на возрождение России.

Ю. Кудрявцев

Вступительная часть

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,

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

сознавая себя частью мирового сообщества,
принимает КОНСТИТУЦИЮ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .

Вступительная часть Конституции Российской Федерации, предшествующая ее разделам, главам и статьям, обычно называется преамбулой. В ее тексте этот термин не употреблен, она не озаглавлена, как и преамбулы конституций ряда других государств (США, Японии, Италии и др.). В некоторых государствах вступление или его главная часть озаглавлены (Германия, Франция и др.). Преамбула любой конституции играет существенную роль в конституционном праве. Особенно серьезное значение имеют ее структура, юридическая сила и содержание.

Преамбула Конституции Российской Федерации содержит три частично совпадающие группы элементов.

Во-первых, это указание на народ, своей коллективной волей принимающий эту Конституцию ("Мы... народ Российской Федерации"), и на те его характерные свойства, которые находят свое выражение в принимаемой им Конституции (он многонационален, соединен общей судьбой на своей земле, проникнут чувством ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями).

Во-вторых, здесь названы несколько исторических предпосылок и условий этого народного решения. Это исторически сложившееся государственное единство, общепризнанные принципы равноправия и самоопределения народов; почитание памяти предков, передавших нам любовь и уважение к Отечеству, веру в добро и справедливость.

В-третьих, преамбула определяет цели, для осуществления которых принимается новый Основной закон страны. Конечно, эти цели содержатся в ряде уже названных характеристик народа и исторических условий принятия новой Конституции, которые эта Конституция должна сохранить и развить, способствуя их все более полной реализации. Но в преамбуле, кроме того, сформулирован ряд целей, к осуществлению которых стремится народ законодатель. Он принимает Конституцию, "утверждая права и свободы человека, гражданский мир и согласие", "сохраняя исторически сложившееся государственное единство", "возрождая суверенную государственность России и утверждая незыблемость ее демократической основы", "стремясь обеспечить благополучие и процветание России".

Характерно, что в последующих частях текста Конституции о целях ее принятия прямо более не говорится. О ее целях свидетельствует содержание конкретных конституционных предписаний, направленных на осуществление целей, названных в преамбуле. Только в виде исключения можно встретить в тексте Конституции прямое упоминание о целях (защита основ конституционного строя и др.), ограничивающих права и свободы человека и гражданина (ч. 3 ст. 55), или об антиконституционных целях и действиях, для осуществления которых запрещается создание и деятельность общественных объединений (см. комментарий к ст. 13).

Преамбула заканчивается заявлением о принятии Конституции Российской Федерации без указаний на его процедуру и ее этапы. Некоторые свойства преамбулы российской Конституции проступают яснее при сравнении ее структуры со структурами преамбул конституций других демократических правовых государств.

Некоторые из них имеют аналогичную структуру. Преамбула Конституции США тоже определяет, кто устанавливает эту Конституцию ("Мы, народ США") и зачем это делается ("в целях образования более совершенного Союза, установления справедливости, обеспечения внутреннего Спокойствия, содействия совместной обороне, содействия общему Благосостоянию и обеспечению благ Свободы нам и нашему потомству"), констатируя также без всяких подробностей сам факт создания основного закона ("предписываем и учреждаем эту Конституцию для Соединенных Штатов Америки").

Преамбула Конституции Швейцарии тоже имеет подобную структуру, но вместо народа называет создателем Конституции "Швейцарскую Конфедерацию", определяет

цели ("желая укрепить союз своих членов, поддержать и усилить единство, силу и честь швейцарской нации"), после чего объявляет о принятии Конституции.

Преамбула Конституции Российской Федерации отличается от преамбул некоторых других конституций, которые не указывают на общие цели, для осуществления которых принимается данная Конституция. Так, преамбула действующей Конституции Италии 1947 г. объявляет только, что временный глава государства промульгирует ее в соответствии с решением одобрявшего ее Учредительного Собрания. О прямо не названных целях принятия новой Конституции в таких случаях свидетельствует только само содержание Конституции. Но иногда в таких случаях приходится закреплять

цели Конституции в ее статьях. Так в Конституции Италии в ч. 2 ст. 3 сформулирована

"задача Республики" (устранять экономические и социальные препятствия, ограничивающие

свободу, равноправие граждан и т.д.), а ст. 44 (о земельных отношениях) начинается

словами: "В целях достижения рационального использования земли и установления справедливых социальных отношений..."

Преамбула Конституции Российской Федерации, назвав мотивы, которые определяют

ее содержание, тем самым подчеркивает, что она является органической частью текста Конституции: без нее было бы труднее понимать их смысл и реализовать их должным образом. В преамбулах конституций некоторых других государств тот факт, что преамбула есть часть Конституции, выражается прямо. Французская Конституция 1958 г. начинается кратким введением о ее принятии (правительство предложило, народ одобрил, президент промульгирует "Конституционный закон, содержание которого следует".) Текст же этой Конституции начинается с преамбулы, которая так и озаглавлена. Ясно, что она входит в содержание и текст Конституции.

Та же мысль - признание преамбулы частью Конституции - выражена в преамбулах конституций ряда стран в словах о том, что народ принимает "эту Конституцию" (США), "настоящую Конституцию" (Япония).

Конституция Российской Федерации в этом смысле выгодно отличается от основных законов тех немногих стран, где преамбула Конституции не считается частью последней. Преамбулы таких конституций заканчиваются словами о промульгации

Конституции, "текст которой следует", т.е. следует за преамбулой (Франция), о принятии "следующей Конституции" (Швейцария) и т.п. Но такие преамбулы, как и аналогичное по содержанию, но предшествующее преамбуле краткое введение к Конституции (Франция), не излагающие мотивы издания данной Конституции, не могут иметь то большое юридическое значение, которое принадлежит преамбулам, имеющим более богатое содержание и являющимся частями текста Конституции.

Юридическое значение преамбулы Конституции Российской Федерации определяется

двумя ее свойствами. С одной стороны, она - только введение в Конституцию и не содержит нормативных предписаний, сформулированных в соответствии с правилами законодательной техники. Поэтому нередко при ссылках на Конституцию Российской Федерации и даже при толковании тех или иных ее положений преамбулу не упоминают.

Но, с другой стороны, она составная часть единого официального текста Основного закона, определяющая мотивы его принятия. Поэтому представляется очевидным, что игнорировать ее нельзя. При толковании и реализации как Конституции Российской

Федерации в целом, так и ее разделов, глав, статей и отдельных положений следует исходить из содержания преамбулы: ничто в тексте этой Конституции не может пониматься как противоречащее мотивам, изложенным в преамбуле.

Кроме того, нельзя не учесть и мировой опыт. Преамбулы многих демократических

конституций содержат не только общие соображения, полезные при толковании ее нормативных предписаний, но и положения, являющиеся такими предписаниями или признаваемые и действующие в качестве таковых. В Конституции Франции 1958 г., по ныне устаревающей традиции регулирующей исключительно вопросы государственного строя, преамбула подтверждает приверженность французского народа "правам человека и принципам национального суверенитета, как они были определены Декларацией 1789 года, подтвержденной и дополненной преамбулой Конституции 1946 года"; преамбула же Конституции 1946 г., подтверждая права и свободы человека и гражданина, установленные названной Декларацией, дополнительно к ним провозглашала "особо необходимые в наше время" многочисленные экономические, политические и правовые принципы. При этом все эти принципы, права и свободы, подтвержденные или установленные преамбулами двух последовательных конституций, больше не упоминались в тексте Конституции. Они действуют как ее составная часть. Преамбула Конституции ФРГ определяет перечень субъектов федерации, в Конституции Российской Федерации содержащийся в ее главе третьей (ст. 65). Обширная преамбула Конституции Японии провозглашает принципы мирного международного сотрудничества, народовластия и т.д., во многих других конституциях входящие в их непосредственно нормативный текст.

Можно сказать, что юридическое значение преамбулы Конституции Российской Федерации занимает как бы среднее, промежуточное место между двумя также возможными и принятыми в мировой практике крайними вариантами: полным или почти полным отсутствием такого значения и полной юридической силой наравне с другими частями текста Конституции. Преамбула нашей Конституции дает юридически обязательные ориентиры, помогающие пониманию, толкованию и реализации всего ее содержания в соответствии с мотивами ее создания и ее подлинным смыслом. Содержание преамбулы Конституции Российской Федерации характеризуется выраженными в ней идеями, которые должны быть правильно поняты.

Когда в ней говорится "мы, многонациональный народ", "мы... соединенные общей судьбой на своей земле" и выражается стремление сохранить "исторически сложившееся государственное единство" - речь идет о совокупности всех граждан, всех этносов ("наций") и всех народов субъектов Российской Федерации и других этнических и территориальных общностей, выразивших в этой Конституции (а также в заключении подтверждаемого в ней Федеративного договора, в участии в выборах федеральных органов государственной власти и т.д.) свое добровольное желание сохранить и развить положительные результаты исторического процесса, приведшего к установлению глубоких, прочных и многообразных связей политического, экономического, социального и культурного характера между всеми названными частями Российского государства и общества. Совокупность этих органических связей, основанных на взаимном доверии, уважении и равноправии граждан и различных групп населения Российской Федерации, выражается и закрепляется настоящей Конституцией, устанавливающей государственное единство России.

Положение "исходя из общепризнанных принципов равноправия и самоопределения народов" очень важно. Общепризнанность этих принципов состоит в том, что их разделяет теоретически почти все мировое сообщество и осуществляет на практике его цивилизованное, демократическое и прогрессивное большинство. Эти два принципа закреплены в Уставе ООН, а право народов на самоопределение - в международных пактах о гражданских и политических правах (1966 г.) и об экономических, социальных и культурных правах (тоже 1966 г.). Оба эти пакта имеют решающее значение

для данного права. Они содержат, в частности, идентичный текст в первой статье каждого из них: "1. Все народы имеют право на самоопределение. В силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное развитие. 2. Все народы для достижения своих целей могут свободно распоряжаться своими естественными богатствами и ресурсами без ущерба для каких-либо обязательств, вытекающих из международного экономического сотрудничества, основанного на принципе взаимной выгоды, и из международного права. Ни один народ ни в коем случае не может быть лишен принадлежащих ему средств существования". Этот текст вступил в силу еще для СССР в 1976 г., он действует и для Российской Федерации, и он никогда никем не был отменен и в силу ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации является частью российского права (см. комментарий к ст. 15).

Тем не менее некоторые комментаторы Конституции Российской Федерации игнорируют этот документ, ссылаясь на иные документы, не являющиеся источниками международного или внутреннего права (некоторые резолюции Генеральной Ассамблеи ООН и др.), а также на Заключительный акт Совещания по безопасности в Европе, действующий с 1975 г. и гласящий: " Государства-участники будут уважать равноправие и право народов распоряжаться своей судьбой, действуя постоянно в соответствии с целями и принципами Устава ООН и соответствующими нормами международного права, включая те, которые относятся к территориальной целостности государств."

Исходя из принципа равноправия и права народов распоряжаться своей судьбой, все народы всегда имеют право в условиях полной свободы определять, когда и как они желают, свой внутренний и внешний политический статус без вмешательства извне и осуществлять по своему усмотрению свое политическое, экономическое, социальное и культурное развитие.

Государства-участники подтверждают всеобщее значение уважения и эффективного осуществления равноправия и права народов распоряжаться своей судьбой для развития дружественных отношений между ними, как и между всеми государствами; они напоминают также о важности исключения любой формы нарушения этого принципа".

Ясно, что упоминание о нормах международного права, относящихся к территориальной целостности государств, не отменяет ни равноправия, ни права народов на самоопределение. А ссылки на нормы международного права, относящиеся к территориальной целостности государств, не могут вести к нарушению принципа равноправия народов и их права распоряжаться своей судьбой, ибо любая форма нарушения этого принципа должна быть исключена. В связи с этим возникает вопрос о соотношении двух принципов: территориальной целостности государств и права их народов на самоопределение, при котором возникает новое государство, а территориальная целостность государства, на территории которого самоопределяющийся народ проживает, оказывается нарушенной. Представляется очевидным, что, если данный народ, проживающий на территории определенного государства, желает самоопределиваться, оставаясь в составе этого государства и избирая для себя тот или иной вид автономии, проблема может и должна решаться демократически, мирно на государственном уровне. Более упорные и острые споры нередко вызывает соотношение этих двух принципов при попытках самоопределения с отделением его территории от прежнего и образованием нового государства.

Этому вполне соответствуют положения Конституции Российской Федерации о том, что равноправные народы России, имеющие право на самоопределение и

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

желающие сохранить свою соединенность общей судьбой и исторически сложившееся государственное единство, осуществляют свое самоопределение в составе Российской Федерации (см. комментарий к ч. 3 ст. 5). Для этого они избирают, сохраняют или изменяют форму этого самоопределения (республика, автономная область и др.). Например, ряд автономных областей (Адыгея, Алтай) стали республиками в составе Российской Федерации, Ингушская Республика образовалась в результате отделения от прежней Чечено-Ингушетии и т.д. При этом территориальная целостность

России сохраняется. Гораздо сложнее согласовать и соблюсти оба эти принципа при постановке вопроса о самоопределении народа с отделением его территории от прежнего и образованием нового государства. В этом случае, по-видимому, является наиболее убедительным мнение, выраженное 24 октября 1970 г. Генеральной Ассамблеей ООН в ее декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами, иногда толкуемой вкривь и вкось. Но эта декларация, касающаяся только отношений между государствами,

а не их внутренних проблем, в разделе о равноправии и самоопределении народов не санкционирует и не поощряет любые действия государств, ведущие к нарушению территориальной целостности или политического единства "тех государств, которые соблюдают в своих действиях принцип равноправия и самоопределения народов...

и вследствие этого имеют органы власти, представляющие без различия расы, вероисповедания или цвета кожи всех территориальной целостности не всех государств,

а только тех из них, которые соответствуют названным признакам. В данной рекомендации

не содержится отрицания права народов на самоопределение с нарушением действиях принцип равноправия и самоопределения народов, имеют власти, не представляющие весь народ и подвергающие дискриминации отдельные его этнотерриториальные части.

Именно в таких случаях и возникают различные сепаратистские волеизъявлениям самоопределяющегося народа (чаще всего - референдумом), которое определяет, отделяется ли он с его территорией (как Норвегия от Швеции в 1905 г., Словакия и Чехия из Чехословакии в 1992 г., Словения, Хорватия и др. от Югославии, Сингапур от Малайской федерации в 1980 г. и опыт - кровавое подавление демократических

"сепаратистов" или восстановление территориальной целостности и

"конституционного

порядка" путем убийства десятков тысяч мирных жителей, разрушения целых городов и т.п.

Положение преамбулы "чтя память предков, передавших нам любовь и уважение к Отечеству, веру в добро и справедливость" указывает на две стороны в гражданских

и нравственных установках большинства россиян, помнящих о жизни, труде и борьбе своих предков, об истории своей Родины, сохраняет связь поколений. В прямой форме здесь говорится о том, что народ России наследует лучшие стороны их исторического опыта - патриотизм, выражаемый в мирном труде и в ратном подвиге ради свободы народов и процветания Отечества, в вере в добро и заботе о торжестве

справедливости. Вместе в тем призыв к развитию и укреплению лучших традиций народа, как и закрепление соответствующих им правовых норм, косвенно выражает и стремление преодолеть противоположные им худшие традиции и привычки части общества, проявления зла и несправедливости. В следующих за преамбулой частях Конституции Российской Федерации прямо говорится о противодействии стремлениям к насильственным изменениям конституционного строя (ст. 13), разжиганию социальной,

расовой, национальной или религиозной розни (ст. 13, 19 и др.), попыткам устанавливать

государственную или обязательную религию (ст. 14), нарушениям Конституции

и основанных на ней законов (ст. 15 и др.), прав и свобод граждан (ст. 2, 17-63, ч. 1, п. "е", ст. 114, ст. 118, ч. 4, ст. 125, ст. 126 и др.), преступности (ст. 47-50, ч. 1, п. "е", ст. 114, ч. 2, ст. 118) и т.д. (см. комментарии к названным статьям).

Слова преамбулы "возрождая суверенную государственность России и утверждая незыблемость ее демократической основы" выражают стремление не только полностью восстановить независимость России в современных, цивилизованных формах. Речь идет также о намерении покончить с положением, в котором Россия была лишена основных черт демократической суверенной государственности. Узурпация власти бюрократическим централизованным аппаратом КПСС и его номенклатурой, поддержание имперского единства СССР за счет сил и ресурсов России ставили ее в неравное, экономически и социально невыгодное положение с другими республиками СССР. Суверенитет России, как и других союзных республик, был вопреки Договору об образовании СССР 1922 г. и Конституции 1924 г. вскоре резко ограничен передачей ряда отраслей союзно-республиканского подчинения (промышленность) в исключительно

союзное ведение, а отраслей исключительно республиканского ведения (просвещение, культура, сельское хозяйство) - в союзно-республиканское подчинение и т.д.

В то же время многим могло казаться привилегиями России пропагандистское отождествление

СССР с Россией (продолжаемое ныне русскими "националпатриотами"), вытеснение русским языком языков других народов, обострение борьбы против "местного буржуазного

национализма", сталинская лживая лесть русскому народу как "руководящему народу" СССР, "московское" происхождение решений о коллективизации, репрессиях, депортациях

целых народов, а затем - о неполных, непоследовательных реабилитациях и т.п.

Двойное впечатление производило отсутствие у России в отличие от других союзных республик некоторых органов власти (российской компартии с ее ЦК, Академии наук, КГБ, МВД, ряда хозяйственных ведомств), функции которых в России выполняли непосредственно соответствующие органы Союза ССР. С одной стороны, это воспринималось как явное нарушение конституционного равноправия союзных республик к ущербу для РСФСР. Но, с другой, иным республикам это могло представляться

как привилегия для России - не только географическая близость, но и организационное

единство важных органов союзной и российской власти.

Слова преамбулы об утверждении незыблемости демократической основы российской

государственности означают намерение установить в России демократический строй и последовательно провести этот принцип через все содержание Конституции.

Отмеченное в преамбуле стремление "обеспечить благополучие и процветание России" означает, что Конституция должна благоприятствовать достижению высокого и растущего уровня удовлетворения материальных и духовных потребностей людей, повышению их культурного уровня, обеспечению мирного развития всего общества.

В словах "исходя из ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими

поколениями" выражена решимость народа осуществить провозглашенные в преамбуле и закрепляемые в Конституции высокие цели. Разумеется, речь об ответственности не в правовом, а в моральном смысле. Народ, не осуществивший ради нынешнего и грядущих поколений провозглашенные им благородные цели, может нести такую ответственность в форме сожаления о допущенных ошибках и их исправления, даже в форме покаяния, если они очень тяжелы, в форме осуждения прежних поколений будущими и т.п. Избежать этого можно лишь путем распространения лучших черт и традиций прошлого, путем упорного труда, перестраивающего всю жизнь и деятельность

народа в соответствии с задачами и целями, закрепленными в преамбуле и во

всем тексте Конституции Российской Федерации.

Положение "сознавая себя частью мирового сообщества" означает принадлежность

России к мировой семье народов, готовность сохранять и повышать достигнутый уровень международного сотрудничества. Из этого вытекает необходимость участвовать

в обеспечении всеобщего справедливого мира, совершенствовать свое внутреннее положение в соответствии с выработанным опытом десятков цивилизованных народов и закрепленными в общепризнанных нормах международного права стандартами прав человека и гражданина, обязанностей государства, взаимопомощи в различных сферах жизни.

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.

Комментарий к статье 1

1. Статья 1 имеет важнейшее значение, ибо она дает определение Российской Федерации, перечисляя ряд ее важнейших признаков, конкретизируемых в ряде дальнейших статей этой главы и всей Конституции.

Российская Федерация – демократическое государство. Это видно из общепризнанных политических и иных прав граждан, о которых говорится в ст. 2 и 6, которые излагаются во многих статьях последующих глав, из перечня форм народовластия – непосредственного и представительного (ст. 3), а также местного самоуправления (ст. 12), из признания идеологического и политического плюрализма, многопартийности (ст. 13), из многих статей последующих глав.

Российская Федерация есть федеративное государство. Это конкретизируется затем в положениях о суверенитете Российской Федерации, верховенстве ее Конституции

и законов на всей территории России и т.д. (ст. 4), о составе равноправных субъектов Российской Федерации и основах федеративного устройства (ст. 5), о единстве гражданства Российской Федерации (ст. 6), органах государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами власти и органами власти субъектов федерации (ст. 11).

Российская Федерация есть правовое государство. Эта характеристика, долгое время считавшаяся неприемлемой буржуазной выдумкой для обмана трудящихся при современном капитализме, теперь принята и у нас. Зато отвергнуто отождествление права с законом, открывавшее путь к подмене права, которое законодатель обязан соблюдать, законом, который законодатели принимают произвольно. Правовое государство

не есть просто государство, соблюдающее законы. Это общество и государство, признающие право как исторически развивающуюся в общественном сознании, расширяющуюся

меру свободы и справедливости, выраженную именно в законах, подзаконных актах и практике реализации прав и свобод человека, демократии, рыночного хозяйства и т.п. Идея господства права в жизни общества и государства – это современный этап тысячелетних поисков сверхисточника для государственного нормотворчества. Его видели то в божественной воле, то в воле народа, то в экономическом базисе

и т.п. Маркс считал государство не творцом норм, а только переводчиком объективных потребностей на язык закона.

Идея господства права выражается в гл. 1 Конституции Российской Федерации в том, что государство не создает, не дарует людям их права, которые неотчуждаемы и принадлежат им от рождения (ч. 2 ст. 17), а только признает их, соблюдает и защищает их носителя - человека, его права и свободы как высшую ценность (ст. 2). Права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, обеспечиваются правосудием (ст. 18). Государство, становясь правовым, превращается из аппарата властвования прежде всего в социальную службу для человека и общества, выражающую их волю и действующую под их контролем.

Республиканская форма правления характеризуется отсутствием монарха - обычно наследственного главы государства - и наличием власти у избираемых народом органов. Исторический опыт России привел к тому, что монархия нередко понимается как самодержавие, абсолютизм. Но вопрос сложнее. Демократические режимы многих современных парламентарных конституционных монархий (Великобритании, Нидерландов, Бельгии, Швеции, Японии и др.) вряд ли предпочтительнее тоталитарных политических режимов многих "республик" (Ирака, Сирии, в прошлом СССР, Румынии и др.).

Некоторые важнейшие характеристики Российской Федерации, которые, как и уже названные, еще предстоит полностью оправдать на деле, не "попали" в ст. 1 Конституции. Прежде всего это определение Российской Федерации как социального государства - оно дано в ст. 7 (см. комментарий к ней). Российская Федерация охарактеризована как светское государство в ст. 14 Конституции (см. комментарий к ней). Многие демократические государства "многосторонне" охарактеризованы не в разных статьях, а в их главных конституционных определениях. Так, Франция, согласно ст. 2 ее Конституции, является "светской и социальной Республикой", "ФРГ есть демократическое и социальное федеративное государство" (ст. 20 Основного закона ФРГ). То же самое мы встречаем в конституциях земель ФРГ. Бавария является государством свободным, т.е. республикой (ст. 1), народным (ст. 2), правовым, культурным и социальным (ст. 3). Свободный ганзейский город Гамбург есть демократическое и социальное правовое государство (ст. 3) и т.д.

Определения России как социального и светского государства не были включены в текст ст. 1 Конституции Российской Федерации, так как во время подготовки ее проекта многие политики и ученые совершенно неосновательно усматривали в термине "социальное государство" остаток коммунистической идеологии, а не необходимый признак современного либерального и демократического государства. Термин "светское государство", вероятно, был сочтен не настолько важным, чтобы включить его в ст. 1. Но единая сводная конституционная характеристика российского государства, конечно, охватывает все эти его свойства.

2. В части 2 комментируемой статьи наименования Российская Федерация и Россия определены как равнозначные, т.е. как синонимы. В том же смысле в преамбуле и в ст. 59 употреблены слова "Отечество" и "Родина". Разумеется, вне конституционной терминологии эти слова могут иметь иные смысловые оттенки. Например, наша страна была Россией и до превращения в федерацию.

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

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

Комментарий к статье 2

Статья 2 раскрывает важнейшую сторону содержащейся в ст. 1 характеристики Российской Федерации как правового государства. Одним из важнейших признаков такого государства является выраженное в комментируемой статье провозглашение человека, его прав и свобод высшей ценностью. Это единственная высшая ценность; все остальные общественные ценности (в том числе обязанности человека) такой конституционной оценки не получили и, следовательно, располагаются по отношению к ней на более низкой ступени и не могут ей противоречить. Только в отдельных, специально оговоренных в Конституции Российской Федерации исключительных случаях, при особых, как правило, временных обстоятельствах отдельные права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены.

Провозглашение прав и свобод человека и гражданина высшей ценностью является важным новшеством в конституционном праве и во всем законодательстве России. Ранее верховенство всегда принадлежало государственным интересам. В советское время они отождествлялись с "общественными", которым требовалось подчинять индивидуальные и коллективные личные интересы.

Статья 2 Конституции вводит в действие в нашей стране высшие правовые принципы, выработанные демократическими движениями и закреплённые конституционным опытом Великобритании, США, Франции, Германии, Бразилии и многих других стран, осуществляет стремление либеральных и демократических движений России по крайней мере с начала XIX в. Этот мировой опыт увенчан и обобщен рядом международно-правовых актов, признанных Россией, обязательных для нее. Это Устав ООН 1945 г., Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Международный пакт о гражданских и политических правах, а также Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., Устав Совета Европы, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. и др.

Обладателями (субъектами) этих прав и свобод являются: каждый человек (т.е. гражданин России, иностранный гражданин или лицо без гражданства), каждый гражданин Российской Федерации, а в точном определении, в осуществлении и защите прав и свобод участвует и государство - Российская Федерация.

Различие между человеком и гражданином как носителями прав и свобод ясно выражено в тексте Конституции. Права и свободы человека принадлежат и гражданину Российской Федерации, и лицу, не являющемуся российским гражданином. В этом смысле Конституция определяет круг носителей таких прав словами "все", "каждый", "лицо" ("...имеет право" и т.п.) или словом "никто" ("...не должен подвергаться...") (см., например, ст. 19-30, 34, 35, 37, 39-51, 53, 54 и др.).

В тех же многочисленных случаях, когда речь идет о правах и свободах, прежде всего политических, принадлежащих только гражданам Российской Федерации, статьи Конституции прямо указывают на это (см., например, ст. 31-33, 59-62). В отдельных случаях Конституция особо говорит о правах иностранных граждан и лиц без гражданства (например, ст. 63 о правах убежища).

Конституция Российской Федерации 1993 г. впервые ограничила роль государства в установлении прав человека и гражданина, но значительно повысила роль и ответственность государства в обеспечении соблюдения и защиты этих прав и свобод. Конституция исходит из того, что государство не дарует, не предоставляет

людям их основные, т.е. конституционные, права и свободы. Они принадлежат людям от рождения: как сказано далее в ст. 17, права и свободы человека неотчуждаемы, то есть они не могут быть приобретены (даже от государства), и не отчуждаемы, т.е. не могут быть никому переданы (ч. 2 ст. 17). Поэтому даже отказ от них недействителен. Точно так же права гражданина в полном объеме приобретаются в большинстве случаев с рождением (в некоторых случаях - с принятием российского гражданства) и являются столь же неотчуждаемыми.

Даже в юридическом оформлении конституционных и иных прав граждан важную роль играет международное сообщество народов в лице их государств, выработавшее общепризнанные принципы международного права, действующие в России в соответствии с ее Конституцией.

Российская Федерация приняла на себя обязанность признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина, ограждать их от любого незаконного вмешательства или ограничения. Эта идея, четко выраженная в комментируемой статье, более подробно раскрывается в других статьях Конституции Российской Федерации и в текущем законодательстве России.

Вместе с тем это вовсе не значит, что государство вовсе воздерживается от вмешательства в сферу прав и свобод граждан или во все отношения, складывающиеся

в гражданском обществе. Напротив, не вмешиваясь без объективной потребности в эти отношения, оно обязано не допускать злоупотребления правами и свободами, ибо их осуществление не должно нарушать права и свободы других лиц (ст. 17), в том числе их всеобщие законные интересы. Признавая конституционные права и свободы граждан, государство в своих законах конкретно определяет содержание, объем, пределы этих прав, гарантии их соблюдения, а также обязанности человека (например, уплата налогов, охрана окружающей среды) и гражданина (военная служба и др.). Одни эти права и свободы иногда могут вступать в некоторое противоречие с другими правами и свободами (например, правом собственности, личными свободами), которое государство должно разрешать в соответствии с конституционными правами и свободами. Оно может, а иногда обязано поощрять такое осуществление прав и свобод, которое в наибольшей степени соответствует его социальным, экономическим, экологическим, политическим задачам и функциям.

Соотношение понятий "право" и "свобода" характеризуется прежде всего тем, что в значительной степени это синонимы; то и другое - субъективное право любого человека или только гражданина Российской Федерации.

Но иногда между ними проводится различие. Например, термином "свобода" обозначаются более широкие возможности индивидуального выбора без указания на его конкретный результат. Такое указание предоставляло бы уже "право". При этом "право" может самой Конституцией Российской Федерации быть включено в состав "свободы". Так, ст. 28 не только установлена "свобода совести, свобода вероисповедания", но в состав этой свободы включено "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". Нередко свободами называют только политические права или другие группы прав, признаваемые наиболее важными.

Следует уделить внимание и вопросу о соотношении и взаимосвязи этих прав и свобод с обязанностями, также устанавливаемыми Конституцией Российской Федерации.

В иерархии конституционных предписаний верховенство явно принадлежит правам и свободам; об этом говорит текст ст. 2 и заглавие гл. 2. В них об обязанностях человека и гражданина не упоминается вовсе, хотя в конце текста гл. 2 есть несколько статей об этих обязанностях. Это значит, что конституционные права и свободы сводят обязанности, в том числе перед государством, к необходимому минимуму, а обязанности могут в некоторой (определяемой Конституцией, а на

ее основании - законом) степени ограничивать многие, хотя и не все права и свободы. В некоторых статьях Конституции Российской Федерации также отдельно говорится об обязанностях человека, т.е. "каждого", например, платить законно установленные налоги и сборы (ст. 57), охранять природу и окружающую среду (ст. 58), а также об обязанностях гражданина, например, по защите Отечества (ст. 59).

Конституционная обязанность государства соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина состоит в создании условий для их реализации и механизма их защиты. Обеспечение таких условий и защита прав и свобод человека и гражданина входят в функции всех органов государственной власти и органов местного самоуправления. Статья 18, входящая в состав гл. 2 Конституции, устанавливает, что права человека и гражданина являются непосредственно действующими и определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Этой статье 6 по ее смыслу, по-видимому, лучше было бы находиться в гл. 1 (вероятно, в составе ст. 2 в качестве ее части); это, в соответствии со ст. 16, увеличивало бы ее обязательность для всех органов государственной власти и органов местного самоуправления, т.е. для гл. 3 - 8 Конституции.

Для осуществления государством его обязанностей по защите прав и свобод человека и гражданина Конституция Российской Федерации предусматривает широкий набор гарантий этих прав и соответствующих юридических процедур (см. комментарий к ст. 33, 45 - 57, 59, 60, 82 ч. 1 п. "е", ст. 114, п. 4 ст. 125 и др.).

Особую роль в защите прав и свобод человека и гражданина от нарушения органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также другими лицами играют органы судебной власти. Предусмотрен Конституцией и орган, который занимался бы только данной проблемой, - Уполномоченный по правам человека. Однако в течение долгого времени конституционный закон об этом Уполномоченном так и не принят, бюджетные средства на создание и деятельность его аппарата не выделены, а должность этого Уполномоченного после кратковременного пребывания на ней выдающегося правозащитника С.А. Ковалева долго оставалась вакантной.

В этом еще одно проявление той общей недооценки значения прав и свобод человека и гражданина, их недостаточного признания, неполного соблюдения, слабой защищенности, систематических нарушений, которые были констатированы органами Совета Европы (СЕ), подготавлившими вступление России в его состав. Вслед за принятием в феврале 1996 г. двух федеральных законов - о присоединении Российской Федерации к Уставу СЕ и о присоединении Российской Федерации к ряду других документов СЕ - 28 февраля 1996 г. Россия подписала Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод с условием ее ратификации в течение года. Конвенция и протоколы СЕ после их ратификации станут частью российской правовой системы согласно ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации.

Парламентская ассамблея СЕ решила разработать в сотрудничестве с Федеральным Собранием Российской Федерации свою собственную программу рекомендательного и контрольного характера, касающуюся совершенствования политических, правовых, социальных, административных и иных отношений, прежде всего в области охраны и защиты прав человека в Российской Федерации.

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 преследуется по федеральному закону.

Комментарий к статье 3

1. Эта статья раскрывает содержание двух важнейших принципов, изложенных в ст. 1 Конституции: демократизма и республиканской формы правления.

Многонациональный народ Российской Федерации провозглашен единственным носителем суверенитета (властного верховенства - государственного, народного, национального) и единственным источником государственной власти в стране. Это означает, что все конституционные правомочия государственной власти (законодательной, исполнительной и судебной) в Российской Федерации исходят от народа через его свободно выражаемую волю.

Разумеется, эта воля не безгранична. Существует и признается суверенитет каждой человеческой личности. Человек, его права и свободы по Конституции - высшая ценность, поэтому Конституция ограничивает государственную власть, обязывая ее признавать, соблюдать и защищать эти права и допуская их ограничение или даже отмену только временно и в особо предусмотренных Конституцией исключительных

случаях. Провозглашая и закрепляя некоторые объективно необходимые принципы политического, экономического, социального и юридического характера, Конституция предусматривает различные варианты, формы и методы реализации каждого из них государственной властью, но не допускает отказа от них. Речь идет об объективно необходимых требованиях жизни и деятельности современного цивилизованного гражданского общества и государства (права и свободы человека и гражданина как высшая ценность; демократизм, федерация, господство права; республиканский строй, социальный и светский характер государства; рыночная экономика, разделение

властей, эффективное и рациональное использование и охрана природных ресурсов и всей окружающей среды). Вне признания, соблюдения и защиты этих принципов жизнь и деятельность современного цивилизованного общества невозможны, хотя история знает немало примеров, когда "воля народа" (в кавычках и без) вела к огульному отрицанию этих принципов. Взятые в комплексе, перечисленные принципы и нормы призваны быть гарантией того, что народный суверенитет не превратится вновь в декларацию тоталитарного или авторитарного режима. Поскольку государственная

власть существует не только на федеральном уровне, но и в каждом из 89 ее субъектов - в республиках и в равноправных с ними краях, областях, городах федерального значения и автономиях, власть в каждом из них принадлежит его народу. Народ осуществляет свою власть не только через органы государственной власти названных двух уровней (федерального и регионального), но и через органы местного самоуправления.

Таким образом, народ выступает как носитель власти как минимум на трех уровнях: как многонациональный народ всей России, как народ (возможно, также многонациональный) каждого из субъектов Российской Федерации и как народ (население)

территориальных единиц, где действует местное самоуправление.

2. В части 2 комментируемой статьи Конституции речь идет о двух формах народовластия: прямой (непосредственной) и непрямой, косвенной (представительной).

Непосредственное народовластие осуществляет непосредственно народ путем волеизъявления граждан в форме всеобщего голосования (референдума).

Представительную демократию осуществляет не народ непосредственно, а органы, действующие по поручению народа, представляющие его. Таковыми являются, прежде всего, избираемые народом органы государственной власти - как коллегиальные

(например, Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, носящие различные наименования парламенты субъектов Российской Федерации, городские думы и т.д.), так и единоличные (Президент Российской Федерации, президенты республик в составе Российской Федерации, губернаторы краев, областей и автономий, мэры городов и т.д.), а также органы местного самоуправления. Осуществляемое органами государственной власти представительство от имени народа имеет ряд степеней: первая (органы, прямо избираемые народом, - например, Государственная Дума), вторая (органы, образуемые представительными органами первой степени, - например, Уполномоченный по правам человека), третья (например, половина состава Счетной палаты, формируемая Советом Федерации, который в свою очередь относится к органам второй степени) и т.д. Некоторые органы государственной власти формируются согласованным решением не одного, а двух органов, избранных народом; таково, например, назначение ряда должностных лиц: Президентом Российской Федерации с согласия Государственной Думы (Председателя Правительства), по представлению Президента Российской Федерации Государственной Думой (Председателя Центробанка Российской Федерации) или Советом Федерации (судей Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда, Генерального прокурора Российской Федерации и др.).

В демократическом государстве с республиканской формой правления вообще не существует государственных органов и органов местного самоуправления, источником власти которых не было бы прямое или косвенное волеизъявление народа, которые не были бы в юридическом смысле его представителями в отличие от наследственных монархов и назначенных ими должностных лиц, не имеющих формального народного поручения занимать определенный государственный пост и исполнять связанные с ним властные функции.

3. Положение ч. 3 комментируемой статьи развивает положения ее ч. 2 о непосредственном осуществлении власти народом, называя референдум одной из форм высшего выражения этой власти.

С одной стороны, непосредственное осуществление власти народом, названное первым, придает и наибольший авторитет решениям, принимаемым на референдуме. В связи с этим решение ряда важнейших вопросов общественной и государственной жизни производится референдумом и является окончательным. Роль парламентов, правительств, политических общественных объединений при этом ограничивается подготовкой, обсуждением, участием в процедуре предварительного одобрения проекта для его вынесения на референдум. Референдумом была принята действующая Конституция Российской Федерации 1993 г. Референдумом были приняты Конституция Франции 1958 г., решение Соединенного Королевства Великобритании и Северная Ирландия о вступлении в состав Европейского экономического сообщества (1972 г.), решения Норвегии об отклонении присоединения к ЕЭС (1972 и 1994 гг.). Референдумами ежегодно решаются в Швейцарии и ее кантонах многие и гораздо менее значительные вопросы. Решение народа Белоруссии об интеграции с Россией было принято референдумом в 1995 г.

С другой стороны, существует ряд серьезных сомнений в целесообразности применения референдума для решения сложных вопросов.

Во-первых, очевидна трудность принятия гражданином решения по сложному вопросу, например о проекте Конституции, состоящем из сотен предписаний, каждое из которых он может оценивать по-разному, а ответить вправе только "да" или "нет" один раз обо всем проекте, полагаясь, как правило, на свое общее впечатление о нем, на мнения и авторитет парламентариев, позиции политических партий и т.д.

Во-вторых, как работа над текстом законопроекта, так и компетентное голосование по вопросу о его принятии очень часто требуют специальных знаний в различных областях, что часто бывает затруднительно для рядового гражданина. Поэтому во многих странах референдумы либо вовсе не проводятся, либо проводятся по важным, но сравнительно простым вопросам, на которые может быть дан односложный ответ. На этом основана распространенная практика решения вопросов о принятии новой Конституции, законов о бюджете, о налогах, о правах человека и многих других не референдумом, а в порядке текущего законодательства.

Референдум Российской Федерации, согласно п. "в" ст. 84 Конституции, назначает Президента Российской Федерации в порядке, установленном федеральным конституционным законом. Это положение обычно понимается в том смысле, что названный закон должен урегулировать весь порядок проведения референдумов Российской Федерации.

Порядок проведения референдума субъекта Российской Федерации в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации, правами ее граждан (ст. 32), ее федеративным устройством (ст. 73) должны определять законы этого субъекта Российской Федерации. Это относится и к референдумам в системе местного самоуправления, предусмотренным в ст. 130 Конституции Российской Федерации.

Федеральный конституционный закон "О референдуме Российской Федерации" (СЗ РФ, 1995, N 42, ст. 3921) подробно определяет понятие референдума, порядок его назначения, подготовки к его проведению, голосования и определения его результатов (см. комментарий к ст. 84).

Чтобы ответ "да" или "нет" на вопрос, вынесенный на референдум, был возможен и убедителен, этот вопрос - или если вопросов несколько, то каждый из них - должен быть сформулирован ясно и однозначно. Только так могут быть приняты референдумом новые законы, решения, предопределяющие основное содержание законов государства или выявляющие общественное мнение по иным наиболее важным вопросам.

В связи с проблемой референдума как формы прямого народовластия в России обратимся к вопросу о юридическом значении результатов референдума СССР 17 марта 1991 г. Ряд политических партий, ссылаясь на его результаты, ставят вопрос о восстановлении Союза ССР. Этот референдум был проведен в соответствии с Законом СССР от 27 декабря 1990 г. "О всенародном голосовании (референдуме СССР)" (ВС СССР, 1991, N 1, ст. 10) на основании постановления Верховного Совета СССР от 16 января 1991 г. "Об организации и мерах по обеспечению проведения референдума ССР по вопросу о сохранении Союза Советских Социалистических Республик" (ВС СССР, 1991, N 4, ст. 87).

Вопрос, изложенный в заглавии этого постановления (о сохранении СССР), сформулирован значительно шире в ст. 1 этого постановления ("провести... референдум

СССР по вопросу о сохранении Союза ССР как федерации равноправных республик" и еще шире в ст. 2 в формулировке вопроса, выносившегося на референдум:

"Считаете

ли Вы необходимым сохранение Союза Советских Социалистических Республик как обновленной федерации равноправных суверенных республик, в которой будут в полной мере гарантироваться права и свободы человека любой национальности?" 25 февраля 1991 г. Верховный Совет СССР в своем новом постановлении от 16 января дал еще одно понимание этого вопроса; речь шла не о принятии закона или иного решения, а о выявлении отношения граждан СССР якобы только к одной проблеме - сохранению и обновлению федеративных отношений между республиками Союза. Фактически же сохранение и обновление - это два различных вопроса, и их следовало бы ставить отдельно. Кроме того, речь шла не только об отношениях

между республиками, но также - и в случае сохранения СССР - об отношениях между союзным центром и "суверенными" республиками.

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

Итак, граждане должны были ответить "да" или "нет" фактически на целый перечень вопросов. Сохранить ли Союз ССР? Обновить ли его? В каком положении должны быть "республики", т.е. должны ли быть равноправны союзные и автономные республики, о чем шла активная общественная дискуссия? Должны ли они быть суверенными? Речь идет о сохранении уже обновленного Союза? Но ведь он еще не был обновлен, и шла напряженная борьба по вопросам о содержании этого обновления.

Как можно было сохранять СССР как федерацию равноправных республик, если он фактически был не федеративным, но унитарным бюрократически-централизованным государством, а его республики, даже союзные, вовсе не были равноправны? Ведь сохранять можно только то, что уже есть, а преобразование того, что есть, не сводится только к его сохранению. Почему речь шла о гарантировании только прав человека, но не прав гражданина любой национальности? Наконец, постановление

от 16 января 1991 г. предусматривало определение результатов голосования по Союзу ССР в целом "с учетом итогов голосования по каждой республике в отдельности",

не придавая последним никакого практического значения.

Неудивительно, что постановка такого одного вопроса на референдум, предмет которого сокращенно был назван "сохранением СССР", была воспринята многими как тенденциозная попытка манипулирования общественным мнением вместо выяснения его подлинного содержания.

В ответ на это - а отчасти и поэтому - "высшие органы власти отдельных республик" стали фактически блокировать проведение референдума, пытаться "подменить

формулу референдума... дополнить ее другими вопросами республиканского и местного

значения либо провести взамен общесоюзного референдума республиканские опросы, плебисциты и т.п.", о чем говорится в упомянутом постановлении Верховного Совета СССР от 25 февраля 1991 г. о ходе выполнения его постановления от 16 января 1991 г. В нем Верховный Совет СССР также заявляет, что "в поставленном на референдум вопросе... не говорится об изменении или закреплении какого-либо статуса республик". В этом постановлении утверждается далее, что в связи с референдумом не происходит "вмешательства во внутренние дела суверенных республик".

Но эти утверждения опровергаются текстом данного постановления: решения органов государственной власти республик, противоречащие навязываемой противоречивой формуле референдума, были объявлены незаконными и не подлежащими исполнению; местным органам власти республик, трудовым коллективам и общественным объединениям

предоставлялось "право" вопреки воле высших органов власти республик образовывать

участки, округа, создавать комиссии референдума, которые вступали бы в непосредственную

связь с центральной (т.е. всесоюзной) комиссией референдума, и т.д.

Результаты референдума, полученные таким образом, вряд ли можно рассматривать

как убедительное выражение общественного мнения, тем более что он происходил практически еще в условиях однопартийной системы, при антидемократической власти аппарата КПСС и его номенклатуры, что отразилось и в характере вопроса, внесенного на референдум, и во всей организации его проведения. На референдуме 17 марта 1991 г. большинство ответило "да". Интерпретация этого ответа в связи с многозначностью и запутанностью вопроса, вынесенного на референдум, - дело сложное. Но даже если бы в тот момент общественное мнение страны в целом и каждой из ее республик в отдельности было за сохранение СССР, то невозможно отрицать, что бурные события весны, лета и осени 1991 г., в особенности путч реакционного крыла руководства КПСС, создавшего ГКЧП, наводнившего Москву войсками и пытавшегося захватить власть, существенно изменили общественное

мнение. Например, в декабре 1991 г. референдум на Украине дал подавляющее большинство голосов за ее полную независимость и выход из СССР. Это новое состояние общественного мнения отражали и решения парламентов республик, ратифицировавших Беловежское соглашение президентов России, Украины и Белоруссии, вместо СССР создавших СНГ, к которому, выходя из СССР, примыкали и другие бывшие союзные республики.

Этот практический опыт доказывает не только юридическую ничтожность попыток отрицать значение распада СССР и создания СНГ в соответствии с волей народов, но и недопустимость вынесения на референдум неоднозначных, противоречащих вопросам, позволяющих сбить с толку общественное мнение, манипулировать им в тех или иных целях, делающих невозможным выявление действительного мнения и воли народа.

Столь же ошибочна практика Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, которые в 1992-1993 гг. неоднократно незаконно отказывали в проведении ряда референдумов (о праве собственности на землю и др.), которых требовало предусмотренное Конституцией России количество граждан или народных депутатов.

Свободные выборы - важнейшая, широко применяемая форма непосредственной демократии, в итоге которой граждане формируют выборные органы государственной власти, в своей деятельности осуществляющие представительную демократию.

Свобода выборов выражается в том, что граждане избиратели обладают полной возможностью по собственной воле, без всякого принуждения участвовать в выборах, включая выдвижение кандидатов, сбор подписей в их поддержку, агитацию и голосование за или против кандидатов, в общественном контроле за работой избирательных комиссий, за определением результатов голосования, во всех других избирательных процедурах в соответствии с законом.

Общие конституционные предписания, относящиеся к выборам и содержащиеся в ст. 3 и 32 Конституции, конкретизированы только в ст. 81, содержащей ряд положений об избрании Президента Российской Федерации (см. комментарий к ст. 81) и предусматривающей более полное определение этого порядка федеральным законом. Обсуждается вопрос о создании проекта Избирательного Кодекса Российской Федерации.

4. Положения ч. 4 комментируемой статьи можно рассматривать как определенные выводы на будущее из опыта борьбы за подлинное народовластие в нашей стране. Конституционной может быть признана только такая власть, органы которой, порядок их создания, их полномочия и порядок деятельности не только прямо определены Конституцией и основанными на ней законами, но на практике соответствуют конституционным требованиям. С этой точки зрения были противоправны многочисленные самозванные "белые", "красные", "зеленые" и т.п. власти, создававшиеся в годы гражданской войны в различных местностях, опиравшиеся на насилие, а также на поддержку незначительного, но активного антидемократического меньшинства.

Явно антиконституционной была фактическая узурпация государственной власти в СССР аппаратом единственной легальной партии и его номенклатурой под лозунгом "руководящей и направляющей роли", не связанная результатами очередных и непременно демократических выборов, несовместимая ни с властью трудового народа, ни со структурой государственного аппарата и полномочиями органов государственной власти, ни с демократическими принципами, включенными в тексты советских конституций, но на практике превращенными в фикции. Антиконституционным было и создание "комитетов спасения", - как ГКЧП на общесоюзном уровне, так и местных комитетов "чрезвычайного положения" и т.п. в ряде республик и областей с целью противозаконного

и антинародного вооруженного захвата или удержания власти в период краха советской

системы (1989–1991 гг.). Поэтому Конституция Российской Федерации запрещает присвоение, захват власти или отдельных властных полномочий и устанавливает, что такие действия влекут за собой преследование по федеральному закону.

Конкретные формы ответственности за такие преступления определены Уголовным кодексом РСФСР. Можно назвать ст. 70 в редакции Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 11 сентября 1989 г. и Закона Российской Федерации от 9 октября 1992 г. (ВС РСФСР, 1989, N 37, ст. 1074; ВС РФ, 1992, N 44, ст. 2470), озаглавленную

"Призывы к насильственному изменению конституционного строя", предусматривающую наказание за публичные призывы к насильственному изменению конституционного строя или захвату власти, а равно массовое распространение материалов, содержащих такие призывы", в виде лишения свободы сроком до 10 лет.

Статья 4

1. Суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию.

См. Декларацию о государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 12 июня 1990 г.

2. Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации.

3. Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории.

Комментарий к статье 4

1. Современное понятие суверенитета существенно отличается от традиционного представления о нем, сложившегося в условиях абсолютизма и этатизма в XVI – XVII веках и сводящегося к независимости государства от любой другой власти как внутри государства, так и вне его. Независимость государства внутри страны сегодня ограничена конституционно признанием того:

что источником государственного суверенитета является народный суверенитет (ч. 1 ст. 3 Конституции);

что человек, его права и свободы есть высшая ценность, которую государство обязано признавать, соблюдать и защищать (ст. 2) от нарушения, в частности государственными органами (ст. 45, ч. 2 ст. 46 и др.), при том что основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения (ч. 2 ст. 17), а ограничение этих прав и свобод государством может иметь место только в определенных исключительных случаях (ч. 5 ст. 13, ст. 55, ч. 1 ст. 56, ч. 2 ст. 63 и др.);

что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18);

что за субъектами Российской Федерации сохраняется вся полнота государственной

власти вне пределов ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 73);

что местное самоуправление, органы которого не входят в систему органов государственной власти, самостоятельно в пределах своих полномочий в решении местным населением вопросов местного значения (ст. 12, 130–133 Конституции Российской Федерации).

Очевидные ограничения государственного суверенитета имеют, так сказать, внешнюю направленность. Народ Российской Федерации, принимая Конституцию и при этом "сознавая себя частью мирового сообщества" (см. преамбулу), признал:

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее внутреннего права. При этом если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора (ч. 4 ст. 15, ч. 2 ст. 67, ст. 69 и др.);

что права и свободы человека и гражданина признаются и гарантируются в Российской Федерации согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации 1993 г. (ч. 1 ст. 17);

что в соответствии с международными договорами Российской Федерации каждый вправе обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты (ч. 3 ст. 46).

Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами,

но это ограничение ее суверенитета Конституция связывает с сужением ее права даже на заключение таких договоров - оно возможно, только если это не влечет ограничения прав и свобод человека и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации. Некоторые полезные ограничения этого рода связаны с членством России в ООН, ОБСЕ, Совете Европы и других экономических, экологических

и иных международных организациях, с заключением многих международных договоров, которые согласовывают и ставят в зависимость друг от друга волю государств-участников.

Вступление России в Совет Европы влечет за собой необходимость пересмотра некоторых положений законодательства, касающегося прав и свобод человека и гражданина, создания условий для беспрепятственного обращения граждан в Европейский суд по правам человека и т.д.

Разумеется, перечисленные ограничения, характерные для всех цивилизованных стран конца XX века и добровольно принятые народами и государствами, выражают объективно необходимую тенденцию дальнейшей гуманизации, демократизации общества.

Наиболее значительные ограничения государственного и национального суверенитета

устанавливают для себя государства-члены таких сообществ, как, например Европейский

Союз. В таких сообществах или союзах создаются надгосударственные органы, решения которых имеют прямое действие в странах-членах независимо от национальных властей.

По этому пути движутся и некоторые другие интеграционные союзы (в СНГ, в Южной и Центральной Америке и т.д.).

В связи с созданием в рамках СНГ интеграционных группировок различных уровней сотрудничества, включая создание надгосударственных органов для

руководства процессом интеграции, лидеры стран-членов в то же время постоянно подчеркивают необходимость полного сохранения суверенитета этих стран, добровольности их участия в интеграции, права на свободный выход из таких группировок и из СНГ.

Формулировка ч. 1 комментируемой статьи получила развитие и конкретизирована

в других положениях Конституции - это и преамбула, где говорится о сохранении исторически сложившегося государственного (а значит, и территориального) единства

Российской Федерации; ч. 2 ст. 6, где речь идет о территории Российской Федерации,

в пределах которой каждый ее гражданин обладает всеми правами и несет равные

обязанности, предусмотренные в Конституции; ст. 71, в которой территория России отнесена к федеральному ведению; ч. 1 ст. 74, которая не допускает на территории Российской Федерации установления таможенных границ, пошлин и иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств; ч. 1 ст. 76, согласно которой на всей территории Российской Федерации ее федеральные конституционные законы и федеральные законы имеют прямое действие, и др. (см. комментарий этих статей).

2. Суверенитет России юридически выражен в верховенстве на ее территории российской Конституции и федеральных законов.

Это положение следует понимать в сочетании с другими положениями Конституции.

Хотя в ч. 2 ст. 4 Конституция и федеральные законы названы рядом (чтобы подчеркнуть

их верховенство над другими нормативными правовыми актами в Российской Федерации),

хотя эти законы, согласно ч. 1 ст. 76 Конституции, имеют прямое действие на всей территории Российской Федерации, правовая сила, уровень верховенства Конституции и федеральных законов различны. Конституция имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории России; законы же, в том числе федеральные, как и иные правовые акты, принимаемые в России, не должны противоречить Конституции (ч. 1 ст. 15). Поэтому ясно, что, говоря о верховенстве федеральных законов наряду с Конституцией, ст. 4 имеет в виду некоторые непереносимые условия – соответствие этих законов федеральной Конституции,

их принятие и опубликование в установленном этой Конституцией порядке (ч. 3 ст. 15 и др.). Таким образом, речь идет о верховенстве прежде всего Конституции

Российской Федерации, а также федеральных законов, соответствующих Конституции.

Ведь именно Конституция и основанные на ней федеральные конституционные законы и иные федеральные законы закрепляют пределы ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 5, 11, 71, 72), определяют полномочия федеральных органов государственной власти (ст. 11, 80-129, 134-137).

Именно Конституция закрепляет, а основанные на ней федеральные законы конкретизируют признание Россией высшей силы некоторых принципов и норм международного права (ч. 4 ст. 15, ч. 1 ст. 17, ст. 62 и 63), включая решения некоторых международных органов (ч. 3 ст. 46).

Именно Конституция подтверждает и закрепляет независимые от органов государства

права и свободы граждан России (ч. 2 ст. 17), а также независимые от федеральных властей полномочия субъектов Российской Федерации (ст. 73) и местного самоуправления (ст. 12, 130-133).

Таким образом, верховенство Конституции Российской Федерации и основанных на ней федеральных законов является одним из важнейших принципов всего конституционного права, а следовательно, и всего законодательства в России. Акты, не соответствующие

Конституции Российской Федерации, подлежат отмене в установленном порядке.

В случае явного противоречия между Конституцией Российской Федерации и законом исполнению подлежит Конституция. Это – важнейшее выражение ее верховенства.

Противоречие между федеральным законом, соответствующим Конституции, и противоречащим этому закону актом меньшей юридической силы (указом Президента, актом Правительства и т.п.) решается в пользу федерального закона.

Противоречие между федеральным законом и законом или иным нормативным актом субъекта Российской Федерации решается в зависимости от конституционного и договорного распределения предметов ведения и функций между Российской Федерацией

и ее субъектом (ч. 3 ст. 11, ст. 71-73). Это значит, что если данный вопрос Конституцией Российской Федерации, Федеральным договором или иным договором между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной

власти субъекта Российской Федерации отнесен к предметам ведения и полномочиям Российской Федерации, то действует федеральный закон. Но в случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, изданным по вопросам, в которых субъекты Российской Федерации обладают

всей полнотой государственной власти (ст. 73) и осуществляют собственное правовое

регулирование, включая издание законов (ч. 4 ст. 76), действует акт субъекта Российской Федерации (ч. 6 ст. 76).

Суверенитет Российской Федерации, верховенство ее Конституции и соответствующих

ей федеральных законов особенно важны в связи с ее провозглашением федеративным, демократическим, правовым, социальным и светским государством с республиканской формой правления. Это требует точного разграничения предметов ведения и полномочий

между двумя конституционными уровнями государственной структуры (федерация, ее субъекты), а также местным самоуправлением и гибкой системы их согласования.

Реализация принципов конституционного строя, статуса человека и гражданина, устройства гражданского общества и государства требует не только совершенствования

федерального законодательства, но и преодоления еще сохраняющейся недостаточной согласованности Конституции Российской Федерации, федеральных законов, конституций

(уставов) и законов субъектов Федерации.

3. С вопросами о суверенитете и территории Российской Федерации связана и проблема изменения состава субъектов Российской Федерации. Конституция не только относит вопросы федеративного устройства и территории к ведению Российской

Федерации (ст. 71), но и прямо предусматривает возможность принятия в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта (ст. 137), не упоминая о возможности выхода из ее состава. (О соотношении территориальной целостности Российской Федерации и общепризнанных принципов равноправия и самоопределения народов см. комментарий к преамбуле Конституции.)

Часть 3 комментируемой статьи посвящена внешнеполитическому, межгосударственному

аспекту суверенитета Российской Федерации. Целостность и неприкосновенность ее территории, пространственные пределы ее суверенных прав, как выражение ее суверенитета в отношениях с другими государствами, предусмотрены многочисленными

международно-правовыми актами. В их числе - Устав ООН, Устав Совета Европы, основополагающие документы СНГ и др. Защита и обеспечение целостности и неприкосновенности

территории от опасности нападения со стороны других государств является одной из функций Российской Федерации, как и любого государства. Некоторые государства имеют территориальные претензии к России; такие вопросы должны решаться только мирными средствами в соответствии со справедливыми материально-правовыми и процедурными требованиями международного права.

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

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.

Комментарий к статье 5

1. В части 1 комментируемой статьи дана структурная характеристика Российской Федерации как федеративного государства. Разнообразие форм составляющих федерацию образований - результат исторического развития России, особенностей ее национального состава. Республики (в эпоху СССР они именовались автономными) являются национально-государственными образованиями, в границах которых самоопределились национальные общности, отличающиеся своеобразием языка, культуры и быта; края (ранее крупные административно-территориальные единицы, в состав которых входили автономные области и автономные округа), области (традиционно именуемые крупные административно-территориальные единицы, в некоторых из них были и остаются автономные округа), города федерального значения (в прошлом города республиканского подчинения: Москва, Ленинград) представляют собой территориально-государственные образования с достаточно однородным, преимущественно русским, населением; автономная область (в советский период их было пять, в настоящий момент сохранилась одна - Еврейская автономная область) - национально-территориальное государственное образование, входящее в Хабаровский край; автономные округа (появились в 30-е гг. и рассматривались в качестве административно-территориальных единиц с национальной спецификой как часть более крупных административно-территориальных единиц) подобны автономной области и являются национально-территориальными государственными образованиями, входящими (за исключением Чукотского автономного округа) в состав края (два округа) или области (семь округов), имеющими своей целью способствовать сохранению самобытности и развитию отдельных компактно проживающих малочисленных народов северных территорий. Фиксация названных форм в юридическом смысле предполагает, что субъекты Российской Федерации могут состоять в ней, облекая свою государственность в одну из таких форм.

Формально различаясь, субъекты Российской Федерации (их именной перечень приводится в ст. 65 Конституции) в конституционном отношении по сути одинаковы. Это отражает само объединяющее их понятие "субъект Российской Федерации". Оно впервые появилось в Конституции Российской Федерации, принятой в 1993 г., и подчеркивает общность республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, обращает внимание на то, что при сохранении прежних государственно-правовых форм они обрели новое качество, став субъектами федерации.

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

В Российской Федерации субъекты равноправны между собой во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти (ч. 4 комментируемой статьи), а также в отношении иных атрибутов конституционно-правового статуса: в правах иметь конституцию или устав, собственные органы государственной власти, законодательство, свою территорию, представительство в Совете Федерации Федерального Собрания и др. (см. комментарий к ст. 66 Конституции).

Равноправие субъектов не исключает некоторых различий между ними. Они отражены в федеральной Конституции, которая, например, именует республики государствами (ч. 2 комментируемой статьи), допускает установление ими собственных государственных языков (ч. 2 ст. 68), предполагает, что по представлению законодательных и исполнительных органов автономной области и автономного округа может быть принят федеральный закон об автономной области, автономном округе (ч. 3 ст. 66), а отношения автономных округов, входящих в состав края, области, могут регулироваться федеральным законом и договором между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области (ч. 4 ст. 66). Возможны и другие различия, но они, видимо, должны иметь договорную или законодательную основу и быть обусловленными конкретными специфическими социально-экономическими и другими особенностями. Дополнительные юридические права и гарантии в данной ситуации, по существу, становятся предпосылкой к фактическому выравниванию статусов субъектов Российской Федерации, а значит, и правового положения граждан, проживающих на их территориях и в России вообще.

2. Часть 2 комментируемой статьи фиксирует важнейшие государственно-правовые атрибуты государственности субъектов Российской Федерации и в этом контексте – различия между ними. Республика, хотя и в скобках, названа государством. Конституционно данное положение было зафиксировано в начале 90-х гг. В указанном качестве она наделена правом иметь свою конституцию, что, впрочем, признавалось и прежними конституциями России. Однако, в отличие от Конституции 1937 г. (п. "б" ст. 19), которая исходила из того, что конституция республики утверждается федеральными органами государственной власти, ныне какая-либо регистрация или утверждение принятых республиками конституций не предусматриваются. Равно как и обеспечение их соответствия Конституции Российской Федерации – прерогатива не законодательных органов федерации, что предполагала Конституция (п. 2 ст. 72, п. 4 ст. 115) 1978 г., а специализированного органа конституционного – контроля Конституционного Суда Российской Федерации (ч. 2 ст. 125 Конституции 1993 г.).

Республики имеют также свое законодательство, т.е. они обладают правом в установленных пределах принимать собственные законы. Это делается по вопросам, находящимся в их ведении или входящим в сферу совместного ведения с Российской Федерацией, в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Названные в рассматриваемой части атрибуты государственности республики не являются исчерпывающими. К ним можно отнести также образуемые ими органы государственной власти, установленные государственные языки, территорию. Кроме того, каждая из республик, согласно принятым ими конституциям, имеет герб, флаг, гимн, собственную столицу, а также гражданство. Возможность введения последнего подтверждается, например, п. 2 ст. II Договора Российской Федерации и Республики Татарстан "О разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан" (Российская газета, 17 февраля 1994 г.). При этом должны учитываться положения Конституции Российской Федерации.

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

Край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ в основном обладают теми же по значению элементами государственности, что и республика. Они принимают на равных с республиками условиях устав - конституционноподобный правовой акт, образуют собственные органы государственной власти, издают законы, и, соответственно, у них складывается собственное законодательство, они вправе иметь свою столицу и символы - герб, флаг, гимн.

3. Часть 3 комментируемой статьи говорит о принципах, основах федеративного устройства Российской Федерации. Понятие "федеративное устройство" не употреблялось в ранее действовавших российских конституциях, которые вместо него оперировали понятиями "государственное устройство" (Конституция РСФСР 1937 г.) и "национально-государственное устройство" (Конституция РСФСР 1978 г.).

Конституционная новелла акцентирует внимание на форме государственного устройства Российской Федерации. Это само по себе предполагает, что ее составные части, будучи элементами целого, являются относительно самостоятельными государственными образованиями; что, в отличие от унитарного государства, гарантируется большая степень разделения властей по вертикали и децентрализации.

Положения о федеративном устройстве находят отражение во многих статьях Конституции, но наиболее развернуты в ее гл. 3, названной "Федеративное устройство".

В комментируемой же части статьи сформулированы основы данного устройства. Одной из них признается государственная целостность Российской Федерации. Это означает, что Россия не является простым соединением образующих ее частей, а представляет собой единое государство, в котором обеспечивается целостность и неприкосновенность его территории; существует единое гражданство; гарантируется единое экономическое пространство и использование единой денежной единицы - рубля; устанавливается верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории Российской Федерации; действуют федеральные органы государственной власти и провозглашается единство систем государственной власти; государственные образования рассматриваются как находящиеся в составе Российской Федерации, территория каждого из них является неразрывной частью территории России; вопросы федеративного устройства отнесены к исключительной прерогативе Российской Федерации; отсутствует, как и в других существующих федеративных государствах, право выхода субъектов из Российской Федерации (см. комментарии к ст. 4, 6, 8, 11, 15, 65, 67, 71, 75 и др.).

Государственная целостность и ее составляющие - определяющая предпосылка нормального функционирования государства. Она является также, как подчеркивалось в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 31 июля 1995 г. по делу о проверке конституционности ряда актов, принятых в связи с урегулированием вооруженного конфликта в Чеченской Республике (ВКС, 1995, N 5, с. 3-18), важным условием равного правового статуса всех граждан независимо от их места проживания, одной из гарантий их конституционных прав и свобод. Именно поэтому государственная целостность рассматривается как особая ценность. Она защищена всей системой органов государственной власти - Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, федеральными судами, Прокуратурой Российской Федерации и др., а также установлением запрета на создание и деятельность общественных объединений, цели и действия которых направлены на нарушение целостности Российской

Федерации (см. комментарии к соответствующим статьям).

В качестве одной из основ федеративного устройства Конституция закрепляет принцип единства системы государственной власти. Он является логическим следствием

того, что единый источник власти в Российской Федерации, согласно Конституции, – ее многонациональный народ. Этот принцип гарантирует целостность России и ее суверенитет, обеспечивает слаженное функционирование государственного механизма по осуществлению функций Российского государства во всей их полноте и многообразии.

Реализация данного принципа по горизонтали выражается в том, что федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов федерации, действуя в духе разделения властей как самостоятельные органы, одновременно выступают в качестве единой государственной власти, соответственно, федеральной и субъекта федерации. Это достигается единством ключевых принципов функционирования,

производностью полномочий от тех, которыми обладают федерация или ее субъект, наличием совокупности организационно-правовых сдержек и противовесов, при которых все органы данного уровня сообразно своим функциям в различных формах участвуют в выработке государственной политики, принятии законов и их осуществлении;

политика и законы отражают общую позицию единой государственной власти.

В вертикальном срезе единство системы государственной власти проявляется в определенной структурной схожести органов государственной власти субъектов федерации и федеральных органов государственной власти. Оно требует, чтобы субъекты Российской Федерации в основном исходили из федеральной схемы взаимоотношений

исполнительной и законодательной власти (см. постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 1996 г. по делу о проверке конституционности

ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского Края. – Российская газета, 1 февраля 1996 г.), ориентировались на общие принципы и формы деятельности.

Это единство обеспечивает особое построение Федерального Собрания, где одна из палат – Совет Федерации – формируется из представителей от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти (ст. 95 Конституции); верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов (ч. 2 ст. 4); издание федеральных правовых актов, устанавливающих общие принципы организации и деятельности представительных

и исполнительных органов государственной власти субъектов федерации (ч. 1 ст. 77); деятельность Президента Российской Федерации как гаранта Конституции (ч. 2 ст. 80); осуществление федеральными органами государственной власти координационных полномочий (см., например, Указ Президента Российской Федерации от 12 марта 1996 г. "О координирующей роли Министерства иностранных дел Российской

Федерации в проведении единой внешнеполитической линии Российской Федерации".

– Российская газета, 16 марта 1996 г.); судебный контроль (ст. 46, 125), прокурорский

надзор. В отношении органов исполнительной власти, которые по определенным вопросам образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации (см. комментарий к ч. 2 ст. 77), Президент Российской Федерации наделяется правом приостанавливать действия 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 (ч. 2 ст. 85).

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

Федеративное устройство Российской Федерации основано на разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В этом заключается принцип разделения властей по вертикали, последовательная реализация которого гарантирует необходимую самостоятельность и полновластие государственных органов в установленных границах, недопустимость произвола в их деятельности и уважительное отношение к решениям, принятым ими в пределах своей компетенции. Без такого разделения властей нет федерации.

Разграничение предметов ведения и полномочий между названными органами государственной власти производно от разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами (см. комментарий к ст. 71, 72, 73). Оно осуществляется настоящей Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий, а в системе исполнительной власти – также с помощью соглашений между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов федерации. Федеральным законом устанавливаются полномочия органов государственной власти в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Из сказанного можно сделать вывод, что если принцип разграничения предметов ведения и полномочий есть константа федеративного устройства, то его воплощение происходит конкретно, находится в развитии во времени, в пространстве и по кругу субъектов федерации.

Разграничение властей по вертикали обеспечивается Президентом Российской Федерации. Споры в данном отношении могут разрешаться Конституционным Судом Российской Федерации.

Одним из основополагающих принципов федеративного устройства Российской Федерации является равноправие ее народов. Конституция определяет данный принцип как общепризнанный. Применительно к России, где проживает свыше 100 народов, он имеет особое значение.

Равноправие народов находит свое проявление в том, что независимо от численности и других характеристик каждый из них имеет право на самоопределение, использование земли и других природных ресурсов как основы жизни и деятельности, сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития, получение поддержки со стороны Российской Федерации, в ведении которой находится установление основ федеральной политики и федеральные программы в области национального развития России. Обеспечивая права народов, государство создает предпосылки для реального осуществления индивидуальных прав и свобод человека и гражданина, в частности связанных с правом каждого на пользование родным языком, свободно выбирать язык общения, воспитания, обучения и творчества, исповедовать любую религию, быть защищенным от дискриминации по национальному признаку (см. комментарий к соответствующим статьям).

Признание равноправия народов не исключает особого внимания со стороны государства к определенным их группам, которые в силу разных причин являются наименее защищенными и легко уязвимыми. К таковым Конституция Российской Федерации

относит национальные меньшинства, малочисленные этнические общности и коренные малочисленные народы. Забота о них, предоставление особых прав и гарантий согласуются с международно-правовыми нормами (см., например, Конвенцию МОТ N 169 "О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, в независимых странах", Рамочную Конвенцию о защите национальных меньшинств, принятую Советом Европы 1 февраля 1995 г.), что создает предпосылки для равенства в конечном счете в социальных результатах.

Федеративное устройство Российской Федерации опирается на принцип самоопределения народов. Он не только непосредственно зафиксирован в Конституции, но и является ее исходной идеей и рассматривается как общепризнанный принцип. Такое качество

придается ему Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах (ст. 1) и Международным пактом о гражданских и политических правах (ст. 1) от 19 декабря 1966 г., ратифицированными Президиумом Верховного Совета СССР 18 сентября 1973 г. (ВВС СССР, 1976, N 17, ст. 291), в соответствии с которыми "все народы имеют право на самоопределение", и в силу этого права народы "свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное развитие", все государства обязаны "поощрять осуществление права на самоопределение и уважать это право".

Декларация о государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 12 июня 1990 г. (ВВС РСФСР, 1990, N 2, ст. 22) провозгласила право на самоопределение в избранных народом национально-государственных

и национально-культурных формах (п. 4). Конституция Российской Федерации, следуя этому положению, допускает принятие в федерацию и образование в ее составе нового субъекта, изменение статуса субъектов федерации по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта федерации, гарантирует местное самоуправление,

право народов на сохранение родного языка, права национальных меньшинств и коренных малочисленных народов. В постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 13 марта 1992 г. по делу о проверке конституционности Декларации о государственном суверенитете и ряда законодательных актов Республики Татарстан о проведении референдума (ВКС, 1993, N 1, с. 43-52) отмечалось, что право на самоопределение народа предполагает наличие у субъекта федерации права на постановку вопроса о своем государственно-правовом статусе.

Конституция Российской Федерации обеспечивает самоопределение народов в пределах Российской Федерации; ее субъекты не наделены правом выхода из состава федерации. Это положение согласуется с международно-правовыми нормами. В Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений

и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 24 октября 1970 г. (Международное право в документах. М, 1992, с. 4-12), в разделе о принципе равноправия и самоопределения народов указывается, что ничто в нем "не должно истолковываться как санкционирующее или поощряющее любые действия, которые вели бы к расчленению или частичному или полному нарушению территориальной целостности или политического единства суверенных и независимых государств, соблюдающих в своих действиях принцип равноправия и самоопределения народов... и, вследствие этого, имеющих правительства,

представляющие без различия расы, вероисповедания или цвета кожи весь народ, проживающий на данной территории. Каждое государство должно воздерживаться от любых действий, направленных на частичное или полное нарушение национального единства и территориальной целостности любого другого государства или страны". Конституционный Суд в упомянутом выше постановлении определил, что при реализации

любого права, в том числе и права на самоопределение, необходимо признание и уважение прав других, в противном случае "будет иметь место не осуществление права, а злоупотребление правом"; "не отрицая права народа на самоопределение, осуществляемого посредством законного волеизъявления, следует исходить из того, что международное право требует при этом соблюдения принципа территориальной

целостности и прав человека". Указанные выводы Суда нашли также подтверждение в его постановлении от 31 июля 1995 г. по делу о проверке конституционности ряда правовых актов, принятых в связи с урегулированием вооруженного конфликта в Чеченской Республике (ВКС, 1995, N 5, с. 3-18).

4. Последняя часть комментируемой статьи конкретизирует положение первой части о равноправии субъектов Российской Федерации. Из приведенной нормы следует, что все субъекты федерации независимо от вида, во-первых, без каких-либо изъятий

обладают равными правами во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти в государственно-правовой, бюджетной и других сферах; во-вторых, каждый из них вступает в эти отношения непосредственно, что имеет особое значение для автономной области, находящейся в составе края, и автономных округов, входящих в состав края или области. Формы и процедуры указанных взаимоотношений определяются Конституцией Российской Федерации (см. комментарии к ч. 2 ст. 95, ст. 104, ч. 2, 5 ст. 125, ст. 134, 135, 136 и др.), Федеральным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий, соглашениями в системе исполнительной власти и федеральными законами.

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.

О гражданстве Российской Федерации см. Закон РСФСР от 28 ноября 1991 г. N 1948-1

Комментарий к статье 6

1. Провозглашая приоритет и защиту прав и свобод человека и гражданина как одну из важнейших основ конституционного строя (ст. 2), Конституция в той же гл. 1 устанавливает и основополагающие нормы о гражданстве Российской Федерации (ст. 6). Это обусловлено тем, что гражданство – первичный элемент конституционно-правового статуса личности, определяющего ее взаимоотношения с государством.

Конституционные нормы о гражданстве действуют в единстве с конкретизирующими их законодательными положениями. Согласно п. "в" ст. 71 Конституции гражданство в Российской Федерации относится к ведению федерации, а п. "а" ст. 89 возлагает решение вопросов гражданства Российской Федерации на Президента Российской Федерации. Отношения, касающиеся гражданства, регламентируются Законом Российской Федерации от 28 ноября 1991 г. "О гражданстве Российской Федерации" с изменениями и дополнениями от 17 июня 1993 г. и 6 февраля 1995 г. (ВВС РФ, 1992, N 6, ст. 243; 1993, N 29, ст. 1112; СЗ РФ, 1995, N 7, ст. 496). Определенный в Законе механизм его реализации конкретизирован в Положении о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 10 апреля 1992 г. N 386 в редакции Указа от 27 декабря 1993 г. N 2299 (САПП РФ, 1994, N 4, ст. 302). Нормы о гражданстве содержатся и в ряде других актов, например конституциях республик, Семейном кодексе, а также в международных договорах Российской Федерации.

В преамбуле Закона о гражданстве сформулировано само понятие этого правового института. Гражданство – устойчивая правовая связь человека с государством, выражающаяся в совокупности их взаимных прав, обязанностей и ответственности, основанная на признании и уважении достоинства, основных прав и свобод человека. Часть 1 ст. 6 Конституции закрепляет два основополагающих принципа российского

гражданства - оно является единым и равным независимо от оснований приобретения.

Федеративное устройство России, наличие в ее составе государств-республик обуславливает существование, наряду с гражданством Российской Федерации, гражданства республик. В связи с этим принцип единого гражданства приобретает особую значимость.

Он конкретизирован в ч. 2 ст. 2 Закона о гражданстве и означает, что граждане Российской Федерации, постоянно проживающие на территории республики в составе федерации, являются одновременно гражданами этой республики.

Прекращение гражданства Российской Федерации влечет за собой прекращение гражданства республики (ч. 2 ст. 22 Закона).

Наличие у лица гражданства Российской Федерации и гражданства республики не означает, что он имеет двойное гражданство. Это два уровня правовых связей человека - с федеративным государством и с его субъектом - в рамках единого гражданства. Не может быть такого положения, когда гражданин республики не является одновременно гражданином Российской Федерации. А такая возможность вопреки федеральной Конституции предусмотрена, например, в ч. 7 ст. 11 Конституции

Республики Дагестан. Противоречило бы федеральной Конституции и установление республиканскими актами каких-либо условий приобретения гражданином Российской Федерации гражданства республики, кроме постоянного проживания на ее территории.

Вообще следует констатировать неопределенность в соотношении федеральной и республиканской регламентации вопросов гражданства.

Неопределенность и противоречивость в решении данного вопроса особенно наглядно проявились в Договоре Российской Федерации и Республики Татарстан от 15 февраля 1994 г. "О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании

полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан" (Российская газета, 17 февраля 1994 г.). Статья IV Договора относит к ведению федерации и ее органов "гражданство

в Российской Федерации" (что соответствует ст. 71 федеральной Конституции), ст. III к совместному ведению органов власти федерации и Республики Татарстан - "общие и коллизионные вопросы гражданства", а ст. II к исключительному ведению республики - "вопросы республиканского гражданства". Все это создает возможность для подрыва республиканскими актами принципа единства гражданства.

Отнесение ст. 71 Конституции Российской Федерации к исключительному ведению федерации "гражданства в Российской Федерации" (п. "в"), а не только вопросов "гражданства Российской Федерации", означает, что федерация регламентирует как федеральное гражданство, так и обязательные для субъектов федерации общие правила, касающиеся гражданства. В то же время в конституциях большинства республик установлено, что гражданство такой-то республики приобретается и прекращается в соответствии с республиканским законом, т.е. считается вопросом исключительного ведения республики.

В связи с этим необходимо более четкое законодательное определение соотношения

федеральной и республиканской компетенции по вопросам гражданства. В Законе о гражданстве установлено лишь, что республики должны привести свое законодательство

в соответствие с данным Законом (ч. 2 ст. 50), а также что Комиссия по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации при рассмотрении ходатайств и представлений по вопросам гражданства учитывает мнение той республики в составе федерации, на территории которой лицо намерено поселиться, о целесообразности

его приема в российское гражданство или восстановления в нем (ч. 2 ст. 34).

Конституционный принцип равного гражданства означает, что оно является таковым для всех российских граждан независимо от оснований приобретения.

Не устанавливаются никакие ограничения, различия в правовом статусе граждан,

категории граждан в зависимости от того, как и когда они приобрели гражданство Российской Федерации. Конкретным проявлением этого принципа является полное равноправие женщин и мужчин при решении вопросов о российском гражданстве. Заключение или расторжение брака гражданина Российской Федерации с лицом, не принадлежащим к российскому гражданству, не влечет за собой изменения гражданства.

Изменение гражданства одного из супругов не влечет за собой изменения гражданства другого супруга (ст. 6 Закона). Это полностью соответствует международной Конвенции о гражданстве замужней женщины 1957 г. В то же время в целом ряде стран установлены различия в правовом статусе граждан в зависимости от оснований приобретения гражданства, действует принцип: жена следует гражданству мужа.

В Конституции и Законе о гражданстве определены и иные принципы российского гражданства – недопустимость лишения гражданина Российской Федерации своего гражданства или права изменить его; возможность иметь двойное гражданство; сохранение российского гражданства за лицами, проживающими за пределами России; защита и покровительство граждан Российской Федерации, находящихся за ее пределами.

Положения ч. 1 ст. 6 Конституции о том, что гражданство Российской Федерации приобретается и прекращается в соответствии с федеральным законом, находят воплощение в Законе о гражданстве Российской Федерации. Он определяет семь оснований приобретения (ст. 12) и четыре основания прекращения (ст. 22) российского гражданства.

Перечень оснований приобретения российского гражданства во многом обусловлен тем, что Закон был принят в период распада СССР и стояла задача определить прежде всего, кто из граждан СССР является российским гражданином. В СССР республиканское гражданство не имело четкого и полного правового оформления, хотя и действовал принцип, что оно определяется по месту постоянного проживания гражданина СССР.

Признание гражданства Российской Федерации поэтому и стало одним из оснований его приобретения в сложившихся исторических обстоятельствах. Хотя, строго говоря, это скорее определение в Законе, кто считается российским гражданином, а не приобретение гражданства изначально. В ч. 1 ст. 13 Закона установлено, что гражданами Российской Федерации признаются все граждане бывшего СССР, постоянно проживающие на территории Российской Федерации на день вступления в силу настоящего Закона (т.е. на 6 февраля 1992 г. – день его опубликования), если в течение года после этого дня они не заявят о своем нежелании состоять в гражданстве Российской Федерации. Позднее, в 1993 г., постановлением Верховного Совета России признание российскими гражданами в соответствии с ч. 1 ст. 13 Закона было распространено на граждан бывшего СССР, постоянно проживающих на территории России и выехавших временно за ее пределы до 6 февраля 1992 г. в связи с трудовыми, служебными отношениями, обучением, лечением и по частным делам и возвратившихся в Россию после вступления Закона в силу. То же относилось при определенных условиях и к военнослужащим (см.: ВВС РФ, 1993, N 29, ст. 1113).

Приобретение российского гражданства в результате признания осуществлялось автоматически, подачи заявлений и каких-либо документов для его оформления не требовалось. Определенные особенности предусматривал Указ Президента Российской Федерации от 24 октября 1994 г. "О некоторых вопросах реализации Закона Российской Федерации "О гражданстве Российской Федерации"". Он установил: считать в соответствии

с ч. 1 ст. 13 Закона гражданами Российской Федерации бывших граждан РСФСР, возвратившихся на жительство в Россию до вступления в силу названного Закона, не имеющих подтверждения приобретения российского гражданства в результате признания и продолжающих проживать на территории России на законных основаниях. При этом не имел значения срок регистрации (прописки) указанных лиц на территории

России, но оформление гражданства осуществлялось не автоматически, а по их личному волеизъявлению (СЗ РФ, 1994, N 27, ст. 2854).

Приобретение российского гражданства по рождению (ст. 14-17 Закона) осуществляется

в основном в соответствии с принципом "права крови", т.е. зависит от гражданства родителей. В некоторых случаях применяется и принцип "права почвы", т.е. в зависимости от места рождения. При этом в полной мере соблюдается требование Всеобщей декларации прав человека, Декларации прав ребенка, Международного пакта о гражданских и политических правах, которые предусматривают: "Каждый ребенок имеет право на приобретение гражданства".

Ребенок, родители которого на момент его рождения состоят в гражданстве Российской Федерации, является гражданином Российской Федерации независимо от места рождения. Так же решается вопрос, если один из родителей ребенка на момент его рождения состоит в российском гражданстве, а другой - лицо без гражданства. Если же один из родителей состоит в гражданстве Российской Федерации,

а другой имеет иное гражданство, вопрос о гражданстве ребенка независимо от места его рождения определяется письменным соглашением родителей. При отсутствии такого соглашения ребенок приобретает российское гражданство, если он родился на территории России либо если по законам страны, где он родился, он стал бы в таком случае лицом без гражданства.

Ребенок, родившийся на территории России у родителей, состоящих в гражданстве

других государств, является российским гражданином, если эти государства не предоставляют ему своего гражданства. Является российским гражданином и ребенок, родившийся на территории России от лиц без гражданства, а также находящийся на территории России ребенок, оба родителя которого неизвестны. Во всех этих случаях действует принцип "права почвы".

Споры между родителями о гражданстве детей рассматриваются в судебном порядке, исходя из интересов ребенка (ст. 31 Закона).

Новым является приобретение российского гражданства в порядке регистрации (ст. 18 Закона). Этот порядок требует определенных действий со стороны лица, чем отличается от приобретения гражданства в результате его признания. Но он существенно упрощен по сравнению с порядком приобретения гражданства по другим основаниям и предусматривает представление в органы внутренних дел или - при проживании за пределами России - в консульские учреждения по месту жительства: заявления, некоторых документов и уплаты государственной пошлины в размере 10 процентов от минимального размера оплаты труда (см. п. 8 разд. I, п. 4-6 разд. II Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации;

п/п 9 п. 6 ст. 4 Закона Российской Федерации "О государственной пошлине" в редакции от 31 декабря 1995 г.).

Указанный порядок распространяется прежде всего 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 до 31 декабря 2000 г. заявят о своем желании приобрести гражданство Российской Федерации (п. "г" ст. 18 в редакции Закона о гражданстве от 6 февраля 1995 г.).

Это положение Закона касается судеб сотен тысяч людей выходцев из России, оказавшихся за ее пределами в результате распада СССР. Большинство из них родились в России и являлись тем самым ее гражданами. Закон о гражданстве не отрицает российского гражданства этих лиц, но относит его к прошлому. В

ч. 2 ст. 13 Закона определено, что лица, родившиеся 30 декабря 1922 г. (дата образования СССР) и позднее и утратившие гражданство бывшего СССР, считаются состоявшими в гражданстве РСФСР по рождению, если родились на территории РСФСР или если хотя бы один из родителей на момент рождения ребенка был гражданином СССР и постоянно проживал на территории РСФСР. Имеется в виду в данном случае территория РСФСР по состоянию на дату рождения лица.

Таким образом, положения ст. 13 и п. "г" ст. 18 названного Закона фактически

разделили на две категории граждан бывшего СССР: родившихся на территории России, проживавших в других союзных республиках и возвратившихся затем для постоянного проживания в Россию. Если такой гражданин вернулся до прекращения существования СССР или после этого события, но до вступления Закона о гражданстве

в силу (до 6 февраля 1992 г.), то он приобретал российское гражданство путем признания и считался состоящим в этом гражданстве с момента своего рождения. Те же, кто вернулся в Россию после 6 февраля 1992 г., должны были приобретать российское гражданство в другой процедуре - путем регистрации. Факт их отсутствия

на территории Российской Федерации в связи с проживанием на день вступления в силу названного Закона в одной из республик бывшего СССР рассматривался правоприменительной практикой исходя из буквального смысла п. "г" ст. 18 этого Закона, как свидетельствующий об утрате ими российского гражданства.

Конституционный Суд в своем постановлении от 16 мая 1996 г. по жалобе С. отметил, что введение указанных различий в правовом статусе лиц, которые считаются состоявшими в российском гражданстве по рождению (ч. 2 ст. 13 Закона), является необоснованным. Пункт "г" ст. 18 Закона о гражданстве был признан неконституционным в части, распространяющей правило о приобретении российского гражданства путем регистрации лиц, которые: родились на территории, входившей в момент их рождения в состав России; являлись гражданами бывшего СССР; не изъявили свободно своего желания прекратить принадлежность к российскому гражданству;

выехали ранее на постоянное жительство за пределы России, но в пределах бывшего СССР; не являются гражданами других государств, входивших в состав бывшего СССР, и впоследствии вернулись на постоянное жительство в Россию. Если лицо отвечает всем этим условиям, то оно должно приобретать российское гражданство не в порядке регистрации, а путем признания.

В принципе сама по себе регистрация как особый временный порядок приобретения

гражданства не противоречит Конституции. На это также указал Конституционный Суд. Однако такая регистрация неприменима в отношении имеющих российское гражданство

по рождению. Вместе с тем Конституционный Суд отметил, что определенные формы уведомления гражданином государства необходимы для подтверждения, например, того, что он не принадлежит к гражданству другого государства, входившего в состав бывшего СССР; прибыл в Россию именно для постоянного проживания. Процедура уведомительной регистрации при оформлении российского гражданства таких лиц путем признания имеет исключительно учетный характер и не должна являться обстоятельством, от наличия или отсутствия которого зависит приобретение

или прекращение российского гражданства. В таком своем качестве уведомительная регистрация не противоречит Конституции.

Содержание постановления Конституционного Суда от 16 мая 1996 г. послужило основанием для разработки депутатами Государственной Думы законопроекта о внесении изменений в Закон о гражданстве, направленных на защиту соотечественников

за рубежом. Законопроект, принятый Государственной Думой в июне 1996 г. в первом чтении, более широко, чем прежде, определяет круг лиц из граждан бывшего СССР, которые признаются российскими гражданами.

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

Интересам многих соотечественников, проживающих на территории бывших союзных республик и стремящихся сохранить принадлежность к России, связи с ней, отвечает и допускаемое Конституцией (ч. 1 ст. 62), Законом о гражданстве (ст. 3) двойное гражданство (российского и иностранного государства). Но для реализации такой возможности необходимо наличие международного договора между Российской Федерацией и соответствующим государством. Такие договоры – соглашения об урегулировании вопросов двойного гражданства – заключены пока только с Туркменистаном и Таджикистаном.

В то же время с целым рядом государств ближнего зарубежья заключены договоры, касающиеся вопросов гражданства, защиты прав соотечественников. Так, 20 января 1995 г. подписано Соглашение между Республикой Казахстан и Россией об упрощенном порядке приобретения гражданства гражданами Республики Казахстан, прибывающими для постоянного проживания в Российскую Федерацию, и гражданами Российской Федерации, прибывающими для постоянного проживания в Республику Казахстан. В тот же день заключен Договор о правовом статусе граждан Республики Казахстан и Российской Федерации, постоянно проживающих на территории другой договаривающейся стороны (Российская газета, 25 февраля 1995 г.).

Право приобретения российского гражданства в порядке регистрации Закон о гражданстве также предоставлял в течение года после вступления его в силу, т.е. до 6 февраля 1992 г., некоторым категориям лиц без гражданства и иностранных граждан (п. "д", "е" ст. 18). Такое же право в настоящее время имеют лица, у которых супруг либо родственник по прямой восходящей линии является российским гражданином, а также те, у кого на момент рождения хотя бы один из родителей был гражданином Российской Федерации, но которые приобрели иное гражданство по рождению. Последние могут осуществить это право в течение пяти лет по достижении 18-летнего возраста. То же относится к детям бывших российских граждан, родившихся после прекращения у родителей гражданства Российской Федерации (п. "а", "б", "в" ст. 18 Закона).

Прием в гражданство Российской Федерации осуществляется по ходатайству лица указом Президента Российской Федерации. Ходатайствовать может любое дееспособное лицо, достигшее 18-летнего возраста и не состоящее в российском гражданстве (ст. 19 Закона). Закон особо оговаривает, что при этом не играют никакой роли происхождение, социальное положение, расовая или национальная принадлежность, пол, образование, язык, отношение к религии, политические и иные убеждения.

Обычным условием приема в российское гражданство иностранных граждан и лиц без гражданства является их постоянное проживание на территории России в общей сложности пять лет или три года непрерывно перед обращением с ходатайством.

Для беженцев, признаваемых таковыми Законом Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. "О беженцах", договором Российской Федерации, указанные сроки сокращаются вдвое.

Закон о гражданстве определяет и перечень обстоятельств, облегчающих прием в российское гражданство, т.е. дающих право на сокращение установленных для проживания сроков вплоть до снятия этих требований (ч. 3 ст. 19). В то же время определены основания отклонения ходатайств о приеме в российское гражданство. Они применяются к тем, кто выступает за насильственное изменение конституционного строя России; состоит в партиях и других организациях, деятельность которых несовместима с конституционными принципами Российской Федерации; осужден

и отбывает наказание в виде лишения свободы за действия, преследуемые по российским законам (ч. 4 ст. 19).

Восстановление в гражданстве Российской Федерации как основание его приобретения осуществляется в различных формах (ст. 20 Закона). Регистрационный порядок распространяется на лиц, у которых российское гражданство прекратилось в связи с усыновлением, установлением опеки и попечительства, а также в связи с изменением гражданства родителей. В последнем случае действует пятилетний срок по достижении 18-летнего возраста. Признание факта восстановления в российском гражданстве распространяется на бывших граждан РСФСР, лишенных или утративших его без их свободного волеизъявления. Лица, на которых изложенные основания не распространяются, подают ходатайства о восстановлении в российском гражданстве.

Гражданство Российской Федерации можно приобрести в результате выбора гражданства (оптация) при изменении государственной границы и, как следствие, изменении государственной принадлежности территории. Оптация осуществляется в порядке и в сроки, определяемые международными договорами Российской Федерации.

К иным основаниям приобретения российского гражданства относятся усыновление, опекунов, соглашение родителей о гражданстве ребенка и др.

Основаниями прекращения гражданства Российской Федерации являются выход из гражданства, отмена решения о приеме в гражданство, выбор гражданства (оптация)

при изменении государственной принадлежности территории, некоторые иные основания, предусмотренные Законом (ст. 22-24 Закона).

2. Обладание российским гражданством является юридической основой, предпосылкой распространения на личность в полном объеме прав и свобод и несения равных обязанностей, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, что установлено ч. 2 комментируемой статьи. А государство призвано гарантировать и защищать права и свободы своих граждан.

Большинство прав, свобод и обязанностей наравне с российскими гражданами распространяется в Российской Федерации и на иностранных граждан, лиц без гражданства. Однако последние не обладают целым рядом прав, на них не возлагаются некоторые обязанности, связанные с обязательной принадлежностью к российскому гражданству. Это касается, например, права избирать и быть избранными, участвовать в референдумах, других формах управления делами государства, права на государственную службу, обязанности защиты Отечества и несения военной службы (см. подробнее комментарий к ст. 62).

3. В полном соответствии со ст. 15 Всеобщей декларации прав человека ч. 3 комментируемой статьи определяет, что гражданин Российской Федерации не может быть лишен своего гражданства. Этот принцип впервые закреплен в Конституции и законодательстве о гражданстве (ст. 1 Закона). Он гарантирует право человека на гражданство, свободное осуществление гражданами своих прав и свобод без боязни утратить гражданство, например за инакомыслие или длительное проживание за границей. А именно по этим и им подобным причинам лишались советского гражданства, а порой и высылались за пределы страны многие лица и группы лиц на протяжении всей истории развития Советского государства.

Закон о гражданстве особо оговаривает, что проживание гражданина Российской Федерации за ее пределами не прекращает его гражданства (ст. 4), что российские граждане за границей пользуются защитой и покровительством Российской Федерации (ст. 61 Конституции, ст. 5 Закона). В то же время гражданин Российской Федерации не может быть выслан за пределы страны, не может быть также выдан (это касается преступников) другому государству иначе как на основании закона или международного договора Российской Федерации (ст. 61 Конституции, ст. 1 Закона).

Вместе с тем Конституция гарантирует право изменить свое гражданство. Это право может быть реализовано путем выхода из российского гражданства или выбора гражданства (оптации). Изменение гражданства осуществляется только на основе добровольного волеизъявления лица, но не может быть односторонней акцией, так как гражданство характеризуется взаимной ответственностью государства и личности и регламентируется законом.

Закон о гражданстве указывает на основания, по которым может быть отказано в выходе из гражданства (ст. 23). Это касается граждан, проживающих или намеревающихся

поселиться в стране, не связанной с Россией договорными обязательствами о правовой помощи, но имеющих либо имущественные обязательства перед физическими или юридическими лицами Российской Федерации, либо неисполненные обязанности перед государством, вытекающие из законов.

Закон одновременно определяет случаи, когда выход из гражданства не допускается:

после получения повестки о призыве на срочную военную или альтернативную службу и до ее окончания, а также если гражданин привлечен в качестве обвиняемого либо обязан отбыть наказание на основе вступившего в законную силу приговора суда.

Предусмотренные Законом о гражданстве основания, препятствующие изменению гражданства, лишь на время откладывают возможность реализации данного права и соответствуют положениям ч. 3 ст. 55 Конституции о допустимости ограничения федеральным законом прав и свобод только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны.

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.

Комментарий к статье 7

1. В дополнение к характеристике, данной в ч. 1 ст. 1 Конституции Российскому государству, настоящая статья называет Российскую Федерацию социальным государством. Нужно сказать, что это понятие впервые употреблено в комментируемой Конституции. В ряде конституций зарубежных государств термин "социальное государство" закреплен

достаточно давно. Речь идет, в частности, об Испании, ФРГ, Франции, Турции.

Обычно в теории под социальным государством понимается такое, в котором государственная власть ограничена необходимостью подчинения правам человека

и гражданина и установленный государственно-правовой порядок обеспечивает всеобщую свободу, формальное равенство и господство права. Такое ограничение властных начал государства означает недопустимость удовлетворения социально-экономических

прав одних в ущерб политической, экономической и духовной свободе других членов общества. Недопустимо также, чтобы вмешательство государства в регулирование экономики наносило ущерб рыночным отношениям. Соблюдение перечисленных требований

служит тем правовым фундаментом, на котором демократическое правовое государство может функционировать и как социальное. В социальном государстве на первый план выдвигается общесоциальная деятельность государства, его предназначение быть фактором общественного благополучия. Противоречия, возникающие между различными социальными группами ("низший класс", "средний класс", "высший класс"), разрешаются, как правило, не с помощью государственного принуждения, а путем социальных компромиссов и достижения консенсуса.

Стремление к созданию равных возможностей для всех членов общества имманентно

присуще демократическому правовому социальному государству. При этом равные возможности для всех исключают регулирование общественных отношений по принципу привилегий. Социальное государство выступает гарантом и защитником интересов прав и свобод не какой-то одной социальной группы или нескольких групп, а всех членов общества. Такое государство не может произвольно устанавливать тот или иной порядок регламентации общественных отношений, так как оно связано неотчуждаемостью и приоритетом прав и свобод человека и гражданина как общечеловеческих ценностей.

Политика социального государства в первую очередь направлена на создание таких условий, которые обеспечивают достойную жизнь и свободное развитие человека.

Свободное развитие человеческой личности достижимо, если права, закрепленные в Конституции и в законах, базируются на признании достоинства человека и если в государстве созданы условия для пользования каждым гражданскими и политическими свободами, равно как и экономическими, социальными и культурными правами.

Важнейшим условием для реализации перечисленных прав и свобод человека и гражданина является проведение социальной политики, признающей за каждым членом общества право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, когда он работает, а также в случаях безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, старости.

Воплощение в жизнь этих общепризнанных международных стандартов в нашем государстве происходит постепенно, по мере накопления соответствующих материальных и других ресурсов и развития рыночной экономики. В настоящее время, по официальной статистике, практически все пенсионеры (около 37 млн. человек) получают пенсию почти в два раза меньше прожиточного минимума, составляющего ныне 345 тыс. руб. в месяц на человека. Примерно 30 процентов работающих граждан имеют доходы на этом уровне или ниже.

Мировое сообщество, придавая большое значение созданию условий для становления действительно свободной человеческой личности, 4 декабря 1986 г. приняло Резолюцию N 41/117 Генеральной Ассамблеи ООН "Неделимость и взаимозависимость экономических, социальных, культурных, гражданских и политических прав" (СССР и международное сотрудничество в области прав человека. Документы и материалы. М., 1989, с.

543-544). В этом документе подчеркивается, что все права человека и основные свободы неделимы и взаимозависимы и что развитие и защита одной категории прав никогда не могут служить предлогом или оправданием для освобождения государств от развития и защиты других прав. И те и другие права должны быть объектом равного внимания государства.

Сказанное, однако, не означает, что при предоставлении человеку социальной защиты государство превращается в некоего доброхота, продуцирующего социальное иждивенчество. Напротив, ему не следует подавлять свободное использование каждым своих способностей для трудовой, предпринимательской и иной не запрещенной

законом экономической деятельности, сковывать инициативу и предприимчивость, заинтересованность в результатах своего труда. Социальная политика должна быть направлена на то, чтобы трудоспособные граждане собственными усилиями достигали нормального материального достатка для себя и своей семьи, а социальную

защиту от государства, общества получали бы лишь те категории граждан, которые обычно в любом обществе признаются социально уязвимыми (инвалиды, старики, дети и т.д.).

2. В части 2 комментируемой статьи конкретизированы направления деятельности

социального государства и перечислены соответствующие гарантии. По своей природе они являются чаще всего юридическими гарантиями, хотя могут быть и организационными.

Под юридическими гарантиями принято понимать закрепленные в Конституции, законах и иных правовых актах условия и средства, обеспечивающие реальные возможности охраны и беспрепятственного осуществления, включая восстановление, прав и свобод человека и гражданина и надлежащего исполнения обязанностей.

Труд является частью нормального образа жизни человека. В государственно-организованном

обществе использование способности трудиться подлежит правовому регулированию, за исключением тех случаев, когда труд осуществляется работником индивидуально, а не в коллективе. Труд является той областью, где экономические и социальные факторы сливаются воедино и как в фокусе концентрируются проблемы и противоречия,

с которыми сталкивается любое общество. Трудовые отношения возникают между работодателем и свободным работником и опосредуют найм рабочей силы. Поэтому в них всегда присутствует определенная противоречивость интересов участников. Работодатель, как собственник средств производства, заинтересован в росте производительности труда и в увеличении прибыли. Наемный работник, как собственник

своей способности трудиться, стремится к ее повышенной охране и к росту заработной

платы. Таким образом, наличие противоречий производственного и социального характера заложено в самой природе трудового отношения. Кроме того, подчиненность

наемного работника в процессе труда работодателю диктует необходимость проведения

соответствующей политики государства, при которой контролируется эксплуатация наемного труда, а труд всегда охраняем. Охрана труда – это гарантированность государством не только здоровых и безопасных условий труда, но и минимального размера оплаты труда.

Государство, как это следует из содержания данной конституционной нормы, обеспечивает социальную защиту и по другим направлениям, развивая для этого системы социальных выплат (пенсий, пособий, компенсаций), здравоохранения и социальных служб для государственной поддержки лиц с семейными обязанностями, инвалидов и пожилых граждан, а также в целях охраны здоровья людей. Более подробно о каждой из этих гарантий применительно к конкретным правам и свободам

граждан см. комментарии к ст. 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.

Комментарий к статье 8

1. Со ст. 8 в гл. 1 Конституции Российской Федерации начинается группа из двух статей (ст. 8 и 9), специально посвященных экономическим основам конституционного строя России.

Первая часть ст. 8 устанавливает и гарантирует единство экономического пространства России. Это понятие охватывает единство рынка, т.е. свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержку конкуренции, свободу экономической деятельности, а также свободное перемещение рабочей силы (т.е. и единство рынка труда). Последнее не упомянуто в ст. 8, по-видимому, потому, что о праве каждого, кто законно находится на территории России, свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства как об одном из основных прав (и свобод) человека и гражданина говорится в ст. 27 Конституции.

Нарушение единства экономического пространства в форме создания зональных или региональных более или менее изолированных рынков определенных товаров представляет собой, по существу, явную форму частичного экономического сепаратизма или по крайней мере нарушения целостности государства, а также равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от места жительства. Отрицательное отношение к этим нарушениям выражено соответственно в ст. 13 и 19 Конституции. Опыт нашей страны в этом отношении богат.

По крайней мере с конца 60-х гг. несколько последовательных съездов КПСС обсуждали и подчеркивали вредность создания фактически таможенных границ между республиками СССР, краями и областями России. То Курская и некоторые другие области годами запрещали "вывоз" картофеля или других продуктов за свои "пределы", то руководство Центросоюза (потребительской кооперации) жаловалось на аналогичные препятствия, чинимые республиканскими, областными и другими властями в его производственной и сбытовой деятельности. В конце 70-х гг. несколько лет партийно-государственные власти Смоленской, Псковской и некоторых других областей России запрещали предприятиям потребкооперации Белоруссии сбывать в этих областях свою продукцию, которая была у них дефицитной, и увозить денежную выручку к себе в Белоруссию, а не сдавать ее в банковские отделения названных областей. Сбыт любой издательской продукции, прошедшей все виды цензурного или иного контроля, в любой республике, крае или области мог быть произвольно запрещен местным партийным работником (первым секретарем соответствующего комитета КПСС). Генсек партии Л.И. Брежнев жаловался на это в своих публикациях, но изменить все это никто не мог: власть "удельных князей" усиливалась.

Поскольку проблема не утратила актуальности, стало необходимым закрепление в Конституции России принципа единства экономического пространства, единого рынка товаров, услуг и финансов. Эта необходимость выражена в ч. 1 ст. 8 и конкретизирована в ст. 74, 75 и др.

Сложнее обстоит дело с единым рынком свободного труда. В 1932 г. советская власть восстановила отмененную еще Временным правительством систему внутренних паспортов, связанную теперь с разрешительным (в основном - запретительным) режимом прописки в городах и аналогичным - выписки в сельской местности, но без паспортизации сельского населения. Закрепление рабочей силы за совхозами и колхозами, создание закрытых рынков труда в городах сохранилось и в 60-70-х гг., после того как паспорта были выданы и сельским жителям, но требование соблюдения паспортного режима (т.е. обязательности проживания по месту прописки) стало еще более жестким. Даже после того, как заключением Комитета конституционного надзора СССР от 11 октября 1991 г. (ВВС СССР, 1991, N 46, ст. 1307) и рядом постановлений Конституционного Суда Российской Федерации, в частности постановлением от 4 апреля 1996 г., все нормативные акты о разрешительном порядке прописки, а также связанные с ними ограничения прав собственников по своему усмотрению владеть, пользоваться и распоряжаться принадлежащим им жильем и другим имуществом были признаны неконституционными, противоречащими международным актам о правах человека и утратившими юридическую силу, - положение изменилось лишь отчасти. Органы государственной власти ряда субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления нескольких крупных городов продолжают настаивать на сохранении мер административного и экономического (путем установления огромных платежей в местные бюджеты даже с граждан, уже купивших себе квартиры в этих городах) препятствования свободному передвижению граждан и выбору ими места пребывания и жительства, которые должны быть свободны на территории всей России, за исключением особых случаев, которые могут быть установлены только федеральным законом.

С нарушениями единства экономического пространства связаны ограничения как рыночной конкуренции на всех этих рынках, так и свободы экономической деятельности даже после отмены многих административно-правовых и уголовно-правовых мер, направленных против свободы экономической, в особенности частно-предпринимательской, прежде всего торговой, деятельности. Поэтому важной экономической задачей государственной власти в России после провала августовского путча 1991 г., развала СССР и ликвидации монопольного господства аппарата КПСС стало восстановление единства экономического пространства России.

На создание гарантий этого единства был направлен Указ Президента РСФСР о едином экономическом пространстве РСФСР от 12 декабря 1991 г. (ВВС РСФСР, 1991, N 51, ст. 1830). Согласно этому Указу должны были признаваться недействительными акты органов "власти и управления" и решения должностных лиц, ограничивающие движение товаров, работ и услуг на внутреннем рынке России. Дальнейшее развитие правового регулирования экономических отношений, характерных для этого единого пространства, связано прежде всего с Конституцией 1993 г.

Конституционные обязанности государства, его органов и их должностных лиц охватывают создание и поддержание такого единства экономического пространства, которое соответствует всем его свойствам, вытекающим не только из ст. 8 Конституции, но также из других ее положений. Так, хотя единый рынок в Российской Федерации с его правовыми основами упомянут только в ст. 71, все конституционные положения об экономике описывают именно единую рыночную экономику с ее свободой экономической деятельности в рамках всей страны - как для граждан, согласно ч. 1 ст. 34, так и для всех других равноправных с ними собственников (федерации, ее субъектов,

муниципалитетов и др.).

Но эта свобода не является абсолютной. Конституция социального государства, обязанного прежде всего признавать, соблюдать и защищать права человека, не может допустить злоупотребления какой бы то ни было свободой с чьей бы то ни было стороны. Поэтому Конституция России не только прямо предписывает свободу экономической деятельности в рамках единого экономического пространства страны, не только устанавливает основы разграничения предметов ведения и полномочий между федерацией, ее субъектами и местными самоуправлениями в экономической области (ч. 3 ст. 11, 12, 71-73, 130-133), а отчасти и компетенцию некоторых органов государственной власти в сфере экономики (например, п. "а", "б", "в", "г", "е" ч. 1 ст. 114, ст. 127), но и определяет ряд ограничений свободы всех субъектов экономической деятельности (см., например, ч. 2 ст. 34).

Эти ограничения вытекают прежде всего из содержания прав и свобод человека и гражданина, а также из обязанности государства их признавать, соблюдать и защищать (ст. 2, 17, 18). Поскольку политика государства направлена на создание

условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, в том числе в сфере труда и его оплаты (ст. 7), ясно, что свобода экономической деятельности не должна противоречить государственным правилам в этой сфере.

Если Конституция предписывает (ст. 9), что земля и другие природные ресурсы должны использоваться и охраняться как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, то очевидно, что свободная экономическая

деятельность, разрушающая эту основу, недопустима, как и свободное владение, пользование и распоряжение природными ресурсами со стороны их собственников, если это наносит ущерб окружающей среде или нарушает права и законные интересы других лиц (ч. 2 ст. 36). Если согласно ч. 3 ст. 35 Конституции возможно даже принудительное отчуждение имущества для государственных нужд в судебном порядке и при соблюдении определенных условий, то нельзя не признать, что это тоже некоторое ограничение экономической свободы и права частной собственности.

Точно так же обязанность каждого сохранять природу и окружающую среду (ст. 58), отнесение охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, как и право каждого на благоприятную окружающую среду, на достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ему ущерба, причиненного экологическим правонарушением (ст. 42), не могут не препятствовать злоупотреблениям свободой экономической деятельности,

хищническому использованию природных ресурсов и т.п. Обязанность каждого платить законно установленные налоги (ст. 57) может противоречить праву на свободную экономическую деятельность и даже праву собственности: чрезмерно высокие налоги могут очень сильно ограничивать, а более низкие налоги – поощрять формально свободную экономическую деятельность; оптимальную меру налогообложения, которое должным образом пополняло бы казну и одновременно регулировало бы экономическую деятельность в соответствии с общественными интересами, пока найти во многих случаях не удалось.

Права и свободы человека и гражданина на экономическую деятельность могут быть наряду с его остальными правами и свободами 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 (ч. 3 ст. 55). Права и свободы в сфере экономической деятельности, установленные в ст. 27 (свобода передвижения, выбора места пребывания и жительства), ч. 1 ст. 34 (свободное использование каждым своих способностей и имущества для такой деятельности), ст. 35 (права частной собственности и наследования), ст. 36 (право собственности на землю и свободу владения, пользования и распоряжения природными ресурсами), ст. 37 (трудовые отношения), ст. 42 (право на благоприятную окружающую среду) и др., могут быть ограничены в условиях чрезвычайного положения (ст. 56).

Для иностранцев и лиц без гражданства, пользующихся правами и несущих обязанности наравне с гражданами России, федеральным законом или международным договором могут быть установлены дополнительные ограничения (см. ч. 3 ст. 62).

В ряде случаев Конституция лишь в общей форме говорит о возможности запрещения законом (федерации или ее субъекта) некоторых видов экономической деятельности. Существуют, например, запреты на выращивание растительного сырья для производства наркотиков, на такое производство и торговлю содержащими наркотики медикаментами без особого на то разрешения и контроля со стороны государства.

Единство экономического пространства России требует единства законодательства о народном хозяйстве. Это законодательство должно предусматривать признание на всей территории России актов (документов) органов государственной власти и органов местного самоуправления всех уровней. Оно должно поддерживать конкуренцию, ограничивая монополизм, контролируя и регулируя его неизбежные тенденции (прежде всего в области естественных монополий), содействуя созданию и развитию новых самостоятельных предприятий, в частности в уже монополизированных секторах рынка.

Начало осуществлению этих идей было положено в 1990-1992 гг. рядом законов и указов Президента России.

Потребность создания стабильных общеобязательных правил функционирования свободной рыночной экономики, не противоречащих индивидуальным, коллективным и всеобщим правам и свободам, в значительной мере удовлетворена принятием и введением в действие первых двух частей Гражданского кодекса Российской Федерации. В них подробно в соответствии с Конституцией урегулированы правовое положение физических и разнообразных юридических лиц, право собственности и другие вещные права, общие вопросы обязательственного права и многочисленные отдельные виды обязательств. Вопросы гражданского права, не вошедшие в эти две части, - например, наследственное, авторское, изобретательское право - составят, по-видимому, подготавливаемую в настоящее время третью часть ГК. Точно так же пока остаются лишь отчасти урегулированными на основе Конституции 1993 г. отношения по использованию и охране природных ресурсов и многое другое.

Экономическая роль демократического социального государства в условиях рыночной экономики сводится в основном к осуществлению трех функций:

- 1) законодательное определение круга субъектов хозяйственной деятельности, а также ее объектов и взаимоотношений между ними, иначе говоря - правил, по которым осуществляется экономическая деятельность;
- 2) поощрение, защита и охрана социально и экономически целесообразных форм этой деятельности (поведения ее участников), осуществляемые главным образом с помощью регулятивных мер преимущественно экономического характера (повышение или понижение ставок налогов, банковского процента при кредите, предоставляемом государственными или полугосударственными банками, повышение или понижение цен на продукцию и услуги, производимые по государственному заказу, и т. п.), но в определенных пределах и мерами властными, внеэкономическими, особенно при решении трудовых, экологических, здравоохранительных и некоторых других социальных проблем народного хозяйства;
- 3) недопущение соединения в руках органов публичной власти, т.е. государственной власти или местного самоуправления, двух направлений деятельности - присущего им осуществления властных полномочий с характерной для предприятий хозяйственной деятельностью, направленной на получение прибыли в той или иной форме, за исключением случаев, когда это прямо и обоснованно допускается законом.

Обеспечение единства экономического пространства России приобретает особое значение в связи с развитием интеграционных процессов в рамках СНГ, направленных на создание единого экономического пространства России, Белоруссии и других

стран, в котором осуществлялось бы свободное перемещение как товаров, услуг и финансовых средств, так и рабочей силы.

2. Часть 2 ст. 8 Конституции провозглашает признание и защиту различных форм собственности, приводя их не исчерпывающий, а примерный перечень; речь идет о частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности; он повторен в ч. 2 ст. 9 применительно к собственности на землю и другие природные ресурсы.

В строго юридическом смысле Конституция говорит о двух типах собственности: частной (индивидуальной и коллективной, о чем прямо сказано в ч. 2 ст. 35) и публичной, т.е. государственной (федеральной и принадлежащей субъектам Российской Федерации) и муниципальной.

Не исключены также признание и защита иных форм собственности; так, в настоящее время явно растет церковная собственность. Коллективная собственность может быть кооперативной, принадлежать профсоюзам, общественным организациям и т.д.

Возможно и выделение форм собственности не по субъектам, а по объектам этого права. Так, ст. 9 и 36 Конституции говорят о собственности на природные ресурсы, выделяя из нее собственность на землю и иные виды таких ресурсов. Упомянутые в п. "к" ч. 1 ст. 72 жилищная, земельная, водная, лесная, горная (о недрах) отрасли законодательства органически связаны с соответствующими формами права собственности. По этой линии идет и новый ГК.

Важной, не всегда принимаемой во внимание особенностью этого перечня является вынесение частной собственности на первое место в ст. 8 и 9. Это тесно связано и с провозглашением человека, его прав и свобод высшей ценностью, а их признания, соблюдения и защиты - обязанностью государства, и со стремлением сохранить в экономической системе характерную именно для частной собственности весьма эффективную личную заинтересованность, и с необходимостью, возрождая частную собственность, уделить ей особое внимание. Но некоторые законопроекты (например, Земельного кодекса) явно рассчитаны на противоречащее Конституции максимальное сохранение государственной и ограничение частной собственности как по размерам, объектам, так и по объему правомочий.

Особенностью ст. 8, а также ст. 9, 35, 36 является отсутствие в них, как и во всей Конституции России 1993 г., какого-либо общего определения понятия собственности.

Конституции и законы многих демократических государств в XX веке существенно обновили общую концепцию права собственности. К традиционным полномочиям владения, пользования и распоряжения объектами этого права (с отдельными, в виде исключения, ограничениями по закону) добавлены многочисленные социальные, экономические, здравоохранительные и т.п. ограничения и обязанности. Это выражается прежде всего термином "социальная функция собственности" или современным широким толкованием понятия "всеобщее благосостояние", включенного в Конституцию США 1787 г. в качестве одной из высших целей государства. В Основном законе ФРГ сказано (ч. 2 ст. 14): "Собственность обязывает. Использование ее должно одновременно служить общему благу". Из таких конституционных положений вытекают изменения в содержании права собственности, раскрываемые в современном трудовом, гражданском, земельном, административном и ином законодательстве и обобщаемые новыми конституционными положениями.

Отсутствие в Конституции Российской Федерации общей характеристики права собственности (всех ее форм) не означает отказа от этой идеи. Ее наличие в российской Конституции, хотя и в не столь явной форме, проявляется во всех тех ограничениях права собственности и свободы экономической деятельности,

о которых говорится в комментарии к первой части рассматриваемой статьи. Общей характеристике права собственности посвящены ст. 209-212 ГК. В них изложена традиционная концепция права собственности, состоящего из трех названных свободно осуществляемых правомочий с многочисленными оговорками ("если иное не предусмотрено законом" и т.п.). Эти оговорки охватывают весь объем ограничений и обязанностей, входящих в современную концепцию права собственности. Но, по-видимому, это слишком традиционное выражение ее содержания недостаточно ясно выражает присущие ей принципиально новые социально справедливые и экономически эффективные черты, еще далеко не полностью воспринятые общественным сознанием. Может быть, на нынешнем этапе политических и экономических преобразований такое решение является оптимальным. Включение в Конституцию и законы России формул, обобщающих не только права, но и ограничения этих прав и обязанности собственников, осуществляемые под контролем государства, могло бы быть понято бюрократами как сохранение возможностей для их произвола, а частными лицами - как продолжение их бесправия в данной сфере.

Конституционное закрепление признания и защиты равным образом форм собственности нашло свое выражение в ряде законов и указов Президента Российской Федерации, обобщенных и развитых ГК, а также в развитии уголовного законодательства. Единая правовая охрана всех форм собственности заменила усиленную охрану государственной и фактически огосударствленной (колхозно-кооперативной и т.п.) собственности и ослабленную защиту личной собственности граждан. Последовательное осуществление этого равноправия форм собственности во многих отраслях законодательства остается важной задачей.

Статья 9

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

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

Комментарий к статье 9

1. Часть 1 ст. 9 определяет важнейшие общие черты конституционно-правового режима земли и других природных ресурсов, обязательные для каждого вида этих ресурсов и для любой формы собственности на них в Российской Федерации.

Конституционное предписание, согласно которому земля и другие природные ресурсы в России используются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, не содержит прямых указаний на то, кто и что обязан делать по отношению к отдельным видам, участкам, иным элементам конкретных природных ресурсов. Иначе говоря, Конституция не описывает правовые отношения по поводу использования и охраны природных ресурсов, хотя бы и в самой общей форме.

Эта абстрактность данного положения Конституции породила некоторые толкования,

сужающие его значение. Иногда его содержание сводят только к защите хозяйственных

интересов и традиционного образа жизни малочисленных народов Севера, хотя в тексте ч. 1 ст. 9 прямо говорится о земле и иных природных ресурсах всей Российской Федерации, а также о всех ее народах, проживающих на всех частях ее территории, включая, разумеется, и малочисленные народы. Специально же к правам, в том числе земельным, малочисленных народов (и не только Севера) относятся другие части Конституции – ст. 69, п. "м" ч. 1 ст. 72 и др.

Определение земли и других природных ресурсов как основы жизни и деятельности

народов, проживающих на соответствующих территориях, и требование должного использования и охраны этих ресурсов носят скорее общеполитический, нежели юридический характер. Правовое же содержание и значение этого определения, как главной части конституционного основания для законодательства о природных ресурсах, их отдельных видах, их использовании, охране, как представляется, состоит в следующем.

Во-первых, ч. 1 ст. 9 содержит требование обеспечить рациональное и эффективное

использование земли и других природных ресурсов, их охрану от нерационального использования, порчи, радиоактивного и химического заражения, восстановление и улучшение возобновимых ресурсов и экономное расходование невозобновимых. Все это – как в интересах каждого землевладельца и землепользователя, так и во всеобщих интересах многонационального народа России и каждого из входящих в его состав народов как ныне живущих, так и будущих поколений.

Во-вторых, рассматриваемое положение Конституции в соответствии с ее ст. 2 означает требование признания, точного законодательного определения, соблюдения и защиты всех относящихся к земле и другим природным ресурсам прав, свобод и обязанностей человека и гражданина, а также объединений граждан. Они вытекают из ряда статей Конституции.

В-третьих, ч. 1 ст. 9, рассматриваемая в сочетании со ст. 8, означает признание и защиту равным образом всех форм собственности на землю и другие природные ресурсы.

При этом в определенных законом случаях необходимы некоторые ограничения прав и свобод собственников и иных лиц по использованию земли и других природных ресурсов требованиями их эффективного и рационального использования, охраны, всеобщими – социальными, экономическими, экологическими, градостроительными и иными – интересами, правами других лиц, потребностями защиты основ конституционного

строения, нравственности и здоровья населения.

Поэтому неконституционны попытки ограничить законом по площади земель и по объему полномочий переход земли в частную собственность, сохранить преобладание

государственной и совхозно-колхозной земельной собственности, в некоторых городах – объявить всю землю в пределах их территории муниципальной собственностью.

Столь же незаконны манипуляции с природными ресурсами. Важно не допустить злоупотреблений любым правом собственности, его резкого противопоставления общественным интересам.

В-четвертых, из ч. 1 ст. 9 вытекает необходимость точно определить относящиеся

к обеспечению должного использования и охраны земли и других природных ресурсов всеми участниками этих отношений – гражданами, их объединениями, предприятиями любых форм собственности, муниципальными властями и др. – обязанности и необходимые

для их исполнения права органов государственной власти и органов местного самоуправления. Конституционную основу для этого составляют ст. 2, 7-9, 11, 12, 55-58, 71-73, 76 и др. Необходимо не только запрещение произвольного вмешательства

этих органов в законную деятельность физических и юридических лиц по использованию

и охране земли и других природных ресурсов, но и обеспечение гласности в работе названных органов и их должностных лиц, установление широкого общественного контроля за их деятельностью в данной сфере.

Конституционно-обязательное обеспечение рационального и эффективного использования, а также охраны земли и других природных ресурсов предполагает осуществление всеми субъектами отношений по использованию природных ресурсов, а также - под демократическим общественным контролем - органами государственной власти, органами местного самоуправления в значительной мере уже известных функций по регулированию земельных отношений. Это всесторонний учет (кадастровый и др.) природоресурсных объектов (земельных участков, залежей полезных ископаемых и т.п.),

включающий данные об их географическом положении, экономической (в частности, денежной) оценке, правовом режиме и т.п.; регистрация сделок по поводу таких объектов; определение целевого назначения земель и других природных объектов, связанное с территориально-устройственным планированием их использования и зонированием территории; общественный и государственный контроль за использованием

и рыночным перераспределением природных ресурсов; в необходимых чрезвычайных случаях - законное государственное вмешательство в функционирование рынка природных ресурсов в различных формах; ответственность за нарушение законодательства

о земле и природных ресурсах, их использовании, охране и др. Без всего этого осуществить использование и охрану природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов невозможно.

Использование и охрана земли и других природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов требует должного законодательного урегулирования с учетом федеративного устройства России, а также организации и полномочий органов местного самоуправления. Это означает необходимость конкретного учета всех, в том числе природных, почвенно-климатических и других условий жизни и деятельности

каждого народа России. Разнообразие этих региональных, зональных и местных условий столь велико, что всестороннее нормативное урегулирование отношений по использованию и охране земли и других природных ресурсов только на уровне федерального законодательства невозможно и не нужно. Между тем именно в федеральном

законодательстве может и должно быть с достаточной полнотой конкретизировано юридическое значение ч. 1 ст. 9 Конституции. Согласно ч. 3 ст. 36 Конституции, федеральным законом должны быть установлены условия и порядок пользования землей, по-видимому, находящейся в частной собственности граждан и их объединений

(ст. 36 говорит именно об этой форме земельной собственности и включена в состав главы о правах и свободах человека и гражданина). Федеральные законы необходимы и по многим другим вопросам, касающимся природных ресурсов, согласно ст. 71 Конституции находящимся в ведении Российской Федерации; в еще большей степени это относится к ст. 72. Полномочия Российской Федерации по предметам совместного ведения довольно широки и также выражаются проще всего в издании федеральных законов.

Ясно, что федеральными законами могут определяться, как правило, только общие для всей России положения; лишь в обоснованных особо важных случаях возможно установление конкретных норм общероссийского действия. В любом случае детализация и конкретизация общероссийских законов о земле и других природных ресурсах в законах субъектов Российской Федерации возможна и необходима.

В связи с тем что Земельный кодекс России 1991 г. во многом устарел,

а новый все еще не принят, многие вопросы земельных отношений регулируются в соответствии со ст. 90 Конституции нормативными указами Президента. Например, выкуп частными и приватизированными предприятиями занимаемых ими земельных участков у местных администраций регулируется Указом Президента Российской Федерации от 22 июля 1994 г. N 1535 и рядом последующих, дополняющих и уточняющих указов.

Поскольку вне предметов ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти (ст. 73 Конституции), они могут издавать собственные законы и иные нормативные акты, не вступая в противоречие с федеральными законами, особенно при отсутствии последних. Так, в настоящее время в связи с тем, что Земельный кодекс 1991 г. во многом противоречит действующей Конституции, законодательные органы ряда областей (Свердловской, Воронежской и др.) уже приняли свои земельные законы, а в некоторых других субъектах Российской Федерации идет подготовка к изданию таких законов; главами исполнительной власти субъектов федерации издаются указы (распоряжения) по этим вопросам. В соответствии со ст. 130-133 Конституции Российской Федерации, федеральными законами и нормативными актами субъектов Российской Федерации издаются нормативные акты местного самоуправления по вопросам использования и охраны земли и других природных ресурсов в пределах соответствующих единиц местного самоуправления, включая те природные ресурсы, которые являются муниципальной собственностью этих единиц.

Очевидно, что с появлением новых федеральных законов, регулирующих использование и охрану земли и других природных ресурсов, те предписания указов Президента Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации, актов органов местного самоуправления, которые окажутся противоречащими этим федеральным законам, будут утрачивать свою юридическую силу.

Конституция Российской Федерации в ст. 9, ч. 2 ст. 36, ст. 72 и других говорит о природных ресурсах и праве собственности на них, следуя многолетней традиции законодательного отнесения к числу таких ресурсов и объектов права собственности земли, недр, лесов, вод, воздушного пространства, растительного и животного мира, которые еще недавно провозглашались исключительной собственностью государства. Между тем правовой режим этих объектов неоднороден, и не все они могут быть в принципе объектом чьего бы то ни было права собственности. Право собственности может существовать только на известный, по тем или иным признакам индивидуализированный объект. Если же объект не таков и само его существование не известно, а только возможно, он не может быть объектом данного права.

Таков, например, дикий животный мир, особенно мир мигрирующих животных. Когда перелетные птицы, дикие звери в лесах и степях, рыбы в пограничных водах и т.д. пересекали линию государственной границы, должно было прекращаться право собственности Советского государства и возникать такое право соседнего государства или иных субъектов права (и наоборот); но закон не знает таких способов прекращения и возникновения права собственности. Более того, само Советское государство во многих своих законах не рассматривало этих животных как объекты права собственности, а себя - как их собственника. Оно не возмещало ущерб, нанесенный этими животными садам и посевам. Браконьеров оно наказывало не за хищение государственного имущества, а квалифицировало их действия иначе. Таким образом, некоторые природные ресурсы (в том числе воздух) не могут быть объектами права собственности, пока они не извлечены из дикой природы, не индивидуализированы, не учтены и т.д. Они находятся, по крайней мере фактически, на особом, скорее административном, нежели гражданско-правовом режиме.

Среди природных ресурсов, которые могут быть и являются объектом права собственности, тоже есть такие, правовые режимы которых нуждаются в уточнении.

Использование земли, как одной из важнейших основ жизни и деятельности народов, нередко предстает в двух вариантах. Один из них – использование земли как производительной силы в сельском хозяйстве. Другой – использование земли в других отраслях народного хозяйства в качестве территориального базиса для размещения городов, промышленных предприятий, дорог и т.п. Такой подход во многом неточен. Во-первых, исходить здесь следует не из отраслевых или ведомственных соображений, а из конкретного целевого назначения и использования земельных массивов и участков. Во-вторых, территориальным базисом для размещения различных объектов и видов деятельности являются все земли, каков бы ни был способ их использования. В-третьих, часть этих земель в определенных границах используется как непосредственная производительная сила, т.е. дает урожай в той или иной форме (пашни, луга, пастбища, сады, лесные и т.п. земли). Разумеется, их конкретное целевое использование, разграничение отдельных участков, охрана плодородия их почв и т.д. нуждаются в четком правовом урегулировании.

Второй вопрос – сравнительное значение отдельных видов природных ресурсов и связанное с этим соотношение их правовых режимов. Обычно в законах и литературе

подчеркивается особое, первичное значение земли. Поэтому и в ст. 9, 36 Конституции

Российской Федерации речь идет преимущественно о "земле и других природных ресурсах". Только земля названа здесь прямо и поставлена на первое место. Остальные связанные с землей ресурсы в этой формуле отдельно не фигурируют; большая часть из них упомянута в ст. 72 в связи с перечнем отраслей законодательства,

находящихся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, но и здесь земельное законодательство названо первым, а водное, лесное и др. – вслед за ним. В большинстве случаев это правильно: на центральной, более плотно заселенной территории России именно земля может оказываться дефицитным ресурсом, лимитирующим природопользование в целом. Но в других обширных зонах страны ситуация иная. В засушливых зонах, в безводных пустынях и т.п. решающую роль может играть чаще всего наличие воды, отсутствие или недостаток которой ограничивает

все иные возможности использования земельных и иных природных ресурсов. В северных же регионах России, где земельные и водные ресурсы чуть ли не беспредельны,

центральная роль переходит к минеральным ресурсам недр; там, где они есть, становится целесообразным использование других видов природных ресурсов в градостроительстве, промышленности, транспорте, а отчасти – также в сельском и лесном хозяйстве.

Еще один вопрос связан с тем, что земельные ресурсы, уголья, участки различного назначения обычно рассматриваются как части земной поверхности, как плоскости, разделяющие воздушное пространство и земную твердь с ее недрами и поэтому измеряемые соответствующими единицами (квадратными километрами, гектарами, квадратными метрами и т.д.). Между тем совершенно ясно, что любая форма использования земли требует не только поверхности, но и определенной высоты и глубины ее использования. Речь идет не только о поверхности, но и об определенном объеме пространства, в рамках которого могут использоваться земля и другие природные ресурсы. Наиболее очевидно это в случаях, когда для использования недр предоставляются точно определенные объемы подземных пространств

(горные отводы и др.), обычно имеющие выходы на участки земной поверхности; другим примером может служить законодательное регулирование высоты застройки, этажности зданий, глубины их подземных частей и т.п. в сочетании с площадью

застраиваемых земельных участков, определяющих объемы используемых пространств. В законах о сельском и лесном хозяйстве многих стран нередко говорится о том, что право на землю распространяется только на глубину и высоту, которых достигают соответственно корни и вершины деревьев или иных выращиваемых растений и т.д. По-видимому, реализация в текущем законодательстве и практике его осуществления конституционных положений об использовании природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов должна принимать во внимание подобные обстоятельства.

Эти единые и всеобщие требования к использованию и охране природных ресурсов в общих чертах выражают идею социальной функции природопользования, удовлетворяющего всеобщие интересы и интересы различных собственников и пользователей природных ресурсов.

2. Вторая часть ст. 9 посвящена праву собственности на природные ресурсы и его формам.

Право собственности на природные ресурсы в комментируемой статье (и в ст. 130) характеризуется как совокупность правомочий любого собственника свободно владеть, пользоваться и распоряжаться (последнее означает право продавать, покупать, дарить, завещать, сдавать в аренду и т.п.) всеми видами природных ресурсов, ограниченное требованиями, кратко изложенными в ст. 7 (ч. 1 – создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека), ст. 8 и 34 (свобода экономической деятельности), ст. 9 (ч. 1 использование и охрана природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории), ст. 36 (ненанесение ущерба окружающей среде и нарушение прав и законных интересов других лиц), ст. 58 (обязанность охранять природу, окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам) и т.д. Как уже было отмечено, из этих положений вытекает также важнейшая обязанность всех собственников и пользователей (арендаторов и др.) природных ресурсов эффективно и рационально использовать эти ресурсы, удовлетворяя таким образом как свои индивидуальные и (или) групповые, так и всеобщие интересы.

Исходя из принятой и традиционной классификации типов и форм права собственности, Конституция Российской Федерации закрепляет восстановление (после долгого времени господства исключительной государственной собственности на природные ресурсы) и существование частной собственности на природные ресурсы, ставя этот тип собственности на первое место. При этом вопреки распространенному, но неверному мнению частная собственность имеет не только форму индивидуальной собственности физического лица, т.е. человека. Частная собственность может быть и групповой, коллективной (кооперативной, семейной) и т.п.; в общей форме это закреплено в ч. 1 ст. 36, где говорится о том, что иметь в частной собственности землю вправе "граждане и их объединения". Более детальная классификация форм частной собственности может быть дана в федеральном законе, без которого реализация ни ст. 9, где о необходимости такого закона прямо не сказано, ни ст. 36, ч. 3 которой гласит, что условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона; это не исключает издания в соответствии с ним и других федеральных законов о природных ресурсах и подзаконных актов различного уровня.

После частной собственности на природные ресурсы в ст. 9 (как и в ст. 8) названы государственная и муниципальная формы собственности. Из других статей Конституции (ст. 71, 72) ясно, что государственная собственность может

быть федеральной или принадлежащей субъекту Российской Федерации.

Государственная

и муниципальная формы собственности обычно теоретически (а в некоторых странах - и законодательно) объединяются во второй тип собственности - публичную собственность.

Этот термин в российской Конституции не употреблен, но теоретическая точность классификации типов и форм собственности требует признания существования частного

типа (а не формы) и публичного типа права собственности на любые, в том числе на природные, ресурсы, включая землю.

Упоминание о других формах собственности означает, во-первых, возможность законодательного признания не упомянутых в Конституции форм собственности - частной (например, собственности различных объединений граждан - кооперативной,

семейной и др.), публичной (например, совместной собственности нескольких муниципалитетов), смешанной (когда собственниками могут выступать, например объединения граждан и муниципалитеты). Наконец, в последние годы явно восстанавливается

и растет церковная (монастырская и т.п.) собственность, правовой режим которой во многом еще точно не определен.

Кроме того, как отчасти было отмечено в комментарии к ст. 8, возможны и полезны также иные классификации форм права собственности, основанные на других критериях: на классификации не субъектов, а объектов этого права или на классификации юридического содержания соответствующих правоотношений (полная или ограниченная свобода распоряжения объектами этого права либо их изъятие из рыночного оборота). Эти подходы выражает с необходимой полнотой текущее законодательство - гражданское (прежде всего новый Гражданский кодекс), законы о природных ресурсах и их отдельных видах и т.д.

Статья 10

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

Комментарий к статье 10

Статья 10 выражает и закрепляет одну из важнейших основ конституционного права, признаваемую всеми демократическими правовыми государствами и впервые введенную в конституционное право нашей страны с принятием поправки к ст. 1 Конституции 1978 г. в 1992 г. Но тогда этот принцип, названный одной из "незыблемых основ конституционного строя Российской Федерации", не был последовательно проведен в Конституции. В ней сохранялись явно ему противоречащие положения, например, о том, что Съезд народных депутатов Российской Федерации является высшим органом государственной (а не только законодательной) власти и правомочен принять к своему рассмотрению любой вопрос (т.е. в том числе исполнительного или даже судебного характера), отнесенный к ведению Российской Федерации. Хотя эти положения не были "незыблемыми основами конституционного строя" и не обладали соответствующей наивысшей юридической силой, на них настаивали многие народные депутаты России и отчасти - на их правильности для того времени - настаивают и теперь некоторые оппозиционные фракции нынешней Государственной Думы.

Теория и практика разделения властей явилась результатом длительного исторического развития и напряженной политической борьбы в обществе. Ее основоположники

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

- англичанин Дж. Локк (XVII в.) и француз Ш. Монтескье (XVIII в.) - и их многочисленные последователи убедительно показали антинародный характер неразделенной, единой государственной власти, ведущей к социальной несправедливости, диктатуре, произволу и несправедливости, доказали необходимость перехода к системе разделения властей. Но поскольку общественные позиции в решающей степени зависят от интересов взаимодействующих и борющихся сил, до сих пор в странах, еще не создавших современный демократический конституционный строй и пытающихся это сделать, выдвигаются поверхностные и неубедительные аргументы в пользу единства государственной власти, против "многовластия", якобы порождаемого разделением властей, и т.д. Даже вынужденно признавая принцип разделения властей под давлением общественного мнения и демократических движений, некоторые политические деятели, лидеры государств и даже ученые высказываются за то, чтобы разделенные власти одного государства имели бы единый "корень" или "стержень" в виде возглавляющего их государственного органа, как правило - президента или парламента данной республики.

Медленно, но неуклонно уходит в прошлое практика тоталитарных и авторитарных режимов, не знавших или отвергавших разделение властей. Они исходили из необходимости концентрации всей государственной власти в руках монарха, вождя правящей партии или (и) президента республики, в руках которого в центре сосредоточивались бы без разграничения основные законодательные, исполнительные и судебные функции, осуществляемые на местах абсолютно ему подчиненными и столь же единовластными должностными лицами (губернаторами, градоначальниками, партийными лидерами и т.п.). Неизбежная путаница разнородных функций между отдельными частями государственного аппарата была принципиально несовместимой с разделением законодательных, исполнительных и судебных полномочий между собою, с их возложением на различные специализированные части государственного аппарата, со сколько-нибудь значительной степенью самостоятельности его "ветвей" и звеньев, их взаимным контролем и т.д.

Такова была и советская система, при которой на всех основных уровнях государственной структуры реальная власть принадлежала единоличному партийному лидеру соответствующего уровня. В предназначенной же для пропаганды теории и скорее теоретическом, нежели практическом законе лишь формально вся неразделенная полнота государственной власти принадлежала одному соответствующему высшему или местному органу государственной власти (Совету народных депутатов). Распределение функций между отдельными звеньями аппарата власти определялось ее реальными носителями. При этом функции, по своей природе судебные ("карательные", по решению хозяйственных споров и т.д.), нередко осуществлялись внесудебными органами либо судами, но зачастую под давлением партийно-государственных лидеров.

Теория и практика разделения властей подвергается критическим нападкам с различных сторон. Сторонники сохранения неразделенной государственной власти советского типа настаивают на сохранении в Конституции Российской Федерации принадлежности всей государственной (а не только законодательной) власти парламенту, да и сейчас стремятся ко всемерному ограничению в его пользу полномочий других властей. Своеобразный характер имела критика теории и практики разделения трех властей, состоявшая в доказывании, что к ним следует добавить четвертую - "избирательную" власть, имея в виду не власть граждан-избирателей, т.е.

народовластие, составляющее основу всех разделенных властей, а... власть избирательных

комиссий, самостоятельную по отношению к другим властям (Бюллетень Центральной избирательной комиссии, 1995, N 2, с. 39).

Практическим выражением этой "самостоятельности" избирательных комиссий по отношению к разделенным властям явился в апреле 1996 г. отказ Центризбиркома подчиниться решению Верховного Суда Российской Федерации, признавшего отказ в регистрации одного из кандидатов в Президенты Российской Федерации незаконным и обязавшего Центризбирком зарегистрировать этого кандидата. Такое отношение к судебной власти особенно впечатляет, если учесть рост ее значения в системе разделения властей в XX веке. Конституция США 1787 г. говорит о разделении упомянутых трех властей, ставя судебную на третье место. Но доктрина конституционного

права, являющаяся в англосаксонских странах одним из источников права, вопреки Конституции все чаще выдвигает судебную власть на первое место (см., например, Lawrence Tribe. American Constitutional Law. N.Y., 1988, pp. 23-400). Это вытекает из правотворческой роли англосаксонской судебной власти, пример которой оказывает растущее влияние на роль и значение судебной власти в системе разделения

властей, принятой странами европейской континентальной системы права, в том числе странами Латинской Америки, рядом стран Африки и Азии.

Разделение властей не уничтожает единства демократической государственной власти. Оно реально существует прежде всего на уровне народовластия, прямого или представительного, выражаемого также всеми разделенными властями. Кроме того, оно существует в форме взаимодействия, взаимного контроля, "сдержек и противовесов" между самостоятельными властями. Законодательная власть издает законы, на основании которых действуют исполнительная и судебная власти, осуществляет

бюджетный контроль, назначает или утверждает должностных лиц исполнительной и судебной властей. Исполнительная власть - обычно глава государства - утверждает

и публикует принятые парламентом законы, вносит в парламент проекты законов, назначает судей, осуществляет право помилования и т.д., участвуя в осуществлении законодательной и судебной властей. Судебная власть толкует Конституцию, может признать законы, акты правительства или их отдельные предписания не соответствующими

Конституции, а иные правовые акты - законам и лишить их юридической силы, контролируя в этом смысле законодательную и исполнительную власти, а отчасти - и участвуя в их осуществлении. Судебная власть осуществляет правосудие, применяя законы, а нередко и Конституцию при решении конкретных дел.

Опыт многих десятков стран, давно установивших разделение властей - эту новую для России основу конституционного строя, свидетельствует, что ее неизменным

элементом является определенное равновесие полномочий между главой государства и парламентом, так или иначе контролирующим правительство. Если парламент (или его палата) имеет право выразить недоверие правительству или его части, тем самым увольняя их в отставку, то глава государства вправе распустить парламент

(палату), назначив новые выборы. Если же парламент не имеет такого права, то и глава государства не вправе досрочно распустить парламент (палату). Без равновесия нет разделения властей.

Столкновением в России двух тенденций - за и против разделения властей, по-видимому, и объясняется не вполне четкий, точнее сказать, компромиссный характер формулировки ст. 10 Конституции Российской Федерации. В ней говорится, что "государственная власть в Российской Федерации осуществляется..." (таким образом, одна власть, а не три власти) на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную, т.е. на три власти. Единство власти сочетается

с ее разделением на три части. Но, говорится далее, органы каждой из них действуют самостоятельно. Таким образом разделение властей все же выражено и закреплено в ст. 10.

Отчасти эта компромиссность выражена и в построении системы высших органов государственной власти Российской Федерации. Законодательная власть (без использования этого термина) явно возложена на Федеральное Собрание. Исполнительную власть, как сказано в ст. 110, исполняет Правительство Российской Федерации. Судебная власть (так озаглавлена гл. 7) осуществляется Конституционным, Верховным, Высшим Арбитражным и другими судами Российской Федерации. Таким образом, в этих частях Конституции самостоятельность каждой из трех властей и их разделение по горизонтали на федеральном уровне выражены довольно ясно, хотя, может быть, все же недостаточно единообразно и четко. Но Президент Российской Федерации, являющийся главой государства (ч. 1 ст. 89), не является одновременно, как в США, главой исполнительной власти; он, согласно ч. 2 ст. 80, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти (т.е. всех трех властей - по горизонтали и всех органов государственной власти Российской Федерации, ее субъектов, а также местных самоуправлений - по вертикали), отчасти принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности. По-видимому, это меры, находящиеся в пределах типичных функций исполнительной власти, как и функции Верховного Главнокомандующего (ч. 1 ст. 87) и др.

Однако огромные трудности переживаемого страной переходного периода порождают настоятельную необходимость в укреплении, обеспечении единства и авторитета государственной власти. Может быть, в первую очередь это относится к исполнительной власти, которая должна быть способна оперативно и энергично реагировать на возникающие проблемы в условиях огромных размеров страны, сложности ее социально-экономической и политической жизни и гигантского разнообразия региональных условий в России. Все сказанное объясняет попытку конституционно решить проблему разделения властей именно так, как это сделано в Конституции Российской Федерации.

Хотя в тексте ст. 10 не упомянуто разделение властей по вертикали, в гл. 1 (Основы конституционного строя), гл. 3 (Федеративное устройство) и в гл. 8 (Местное самоуправление) оно урегулировано с достаточной для Конституции полнотой. В них зафиксированы и основы взаимодействия между федеральными и региональными (на уровне субъектов Российской Федерации) властями и местным самоуправлением (см. комментарии к ним).

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.

См. Положение о порядке работы по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и о взаимной передаче осуществления части своих полномочий федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 12 марта 1996 г. N 370

Комментарий к статье 11

Статья 11 по своему содержанию (как и ст. 12) непосредственно примыкает к ст. 10, конкретизируя ее положение о разделении властей в Российской Федерации прежде всего по вертикали (а в ч. 1 - и по горизонтали, с перечислением федеральных органов государственной власти).

1. Часть 1 этой статьи содержит перечень федеральных органов государственной власти. Но перечень этих органов вместе с конституционно обобщенным определением их правовых статусов, состава, полномочий и т.п. дан в гл. 4-7 Конституции Российской Федерации. Естественно возникает вопрос: зачем понадобился этот перечень в ст. 11? Почему содержание гл. 1 Конституции не ограничивается провозглашением принципа разделения властей, как было предусмотрено проектом Конституции Российской Федерации, подготовленным конституционной комиссией Съезда народных депутатов, а вместо этого дается названный перечень органов федеральной власти, с неизбежностью повторяемый в последующих главах Конституции?

Ответ на этот вопрос должен учитывать по крайней мере следующие два обстоятельства.

Во-первых, двукратное приведение перечня федеральных органов государственной власти не является простым повторением с юридической точки зрения. Сжатый перечень этих органов в ст. 11, входящей в состав первой главы Конституции, закрепляющей основы конституционного строя Российской Федерации, обладает гораздо большей юридической силой, нежели содержание последующих глав Конституции.

В силу ст. 16 Конституции основам конституционного строя, т.е. положениям ее первой главы, не могут противоречить никакие другие положения Конституции. Таким образом, установленный в ст. 11 перечень органов федеральной государственной

власти обязателен для последующих глав Конституции. Кроме того и в соответствии с этим перечень этих органов в ст. 11, как и все содержание этой статьи и всей гл. 1, не может быть пересмотрен Федеральным Собранием, а изменение этого перечня возможно лишь путем особой процедуры принятия новой Конституции Российской Федерации специально созываемым для этого Конституционным Собранием (ст. 135 Конституции).

Что же касается положений гл. 4-7 и других, то поправки к ним могут быть приняты в менее сложном порядке, предусмотренном для принятия конституционного

закона, и вступить в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации (см. комментарий к ст. 136).

Во-вторых, необходимость придать конституционному перечню федеральных органов государственной власти особую юридическую защищенность вытекает не только из теоретических и политических соображений (общественные противоречия, стремление отдельных политических сил ликвидировать некоторые из органов государственной

власти, например пост Президента Российской Федерации, и т.п.), но также из практического опыта последних лет. Призывы к созданию на всех уровнях государственной

власти СССР комитетов национального, народного и т.п. "спасения" и фактическое создание в некоторых регионах таких антидемократических и противоконституционных органов самозванной власти имели место в 1990-1991 гг. Августовский путч 1991 г. сопровождался созданием неконституционных органов власти - так называемого Государственного комитета по чрезвычайному положению (ГКЧП), - выступлениями от имени "советского руководства" и т.п. Во многом были незаконны и изменения в системе государственных органов, производившиеся частью народных депутатов Российской Федерации от имени их съезда в дни кризиса конца сентября - начала октября 1993 г. Очевидно, что включение перечня федеральных органов государственной

власти в число основ конституционного строя Российской Федерации во многом обусловлено стремлением предотвратить в будущем подобные явления.

В перечне названо не просто Федеральное Собрание, т.е. парламент России, но указаны названия составляющих его двух палат - Совета Федерации и Государственной

Думы. Последовательность, в которой перечислены эти органы (включая и палаты Федерального Собрания) и которой соответствует последовательность изложения статей и упоминаний о них в последующих главах Конституции, соответствует соотношению полномочий, самостоятельно осуществляемых этими органами.

Есть и некоторое несовпадение в содержании ст. 10, говорящей о разделении государственной власти в Российской Федерации на три власти - законодательную, исполнительную и судебную, с одной стороны, - и ч. 1 ст. 11, перечисляющей не три, а четыре звена в системе федеральных органов государственной власти, с другой. В Конституции законодательная власть (без упоминания этого термина) явно возложена на Федеральное Собрание (в гл. 5), исполнительная власть прямо возложена на Правительство (в ст. 110 гл. 6), судебная власть, названная в заглавии гл. 7, возложена на суды; эта недостаточная точность и неодинаковость в изложении распределения трех властей между соответствующими государственными органами дополняется тем, что о месте органа, названного первым, - Президента Российской Федерации - в системе разделения властей прямо ничего не сказано. Правильно отмечается, что многие конституционные полномочия Президента России обычно бывают присущи исполнительной власти (см.: Конституция Российской Федерации.

Комментарий. М., "ЮЛ", 1994, с. 98). Более того, в США, как президентской республике, все полномочия главы государства охватываются понятием исполнительной

власти. Но в России исполнительную власть осуществляет Правительство. В результате

в России некоторые полномочия, типичные для исполнительной власти и составляющие ее существенную часть, исключены из нее и переданы Президенту как особому органу, что в условиях "полупрезидентской, полупарламентской" республики сужает сферу парламентского контроля над исполнительной властью; под этим контролем, принципиально ослабленным в такой республике, остается лишь та большая часть исполнительной власти, которая предоставлена Конституцией Правительству.

Ряд функций Президента Российской Федерации, как и в других республиках этого типа (например, во Франции), ставят его как бы над другими властями. В ч. 2 ст. 80 именно он провозглашен гарантом Конституции, прав и свобод человека

и гражданина, на него возложено принятие мер по охране суверенитета России, ее независимости и государственной целостности, хотя все это функции, исполняемые

в пределах своей компетенции также органами законодательной, исполнительной и судебной властей, кроме того, согласно ст. 80, именно Президент России обеспечивает

согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

Поэтому Президент Российской Федерации назван первым в перечне этих федеральных органов.

2. Часть 2 ст. 11 закрепляет характерную для федерального устройства Российской Федерации самостоятельность всех ее субъектов в конкретном определении системы их органов государственной власти, их полномочий, порядка их формирования и их наименований.

Конституция Российской Федерации устанавливает только некоторые общие правила, которым должны следовать субъекты федерации. Они должны решать вопросы этого рода в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации (гл. 1 Конституции) и общими принципами организации законодательной и исполнительной власти, установленными федеральным законом (п. "н" ч. 1 ст. 72 и ч. 1 ст. 77).

3. Часть 3 комментируемой статьи воспроизводит положения о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (ч. 3 ст. 5). Такое разграничение является определяющим условием нормального функционирования органов государственной власти разных уровней. При этом указываются правовые способы этого разграничения: Конституция Российской Федерации, Федеративный и иные договоры о разграничении предметов ведения и полномочий.

Конституция Российской Федерации играет решающую роль в рассматриваемой сфере. Во-первых, она очерчивает предметы ведения Российской Федерации, предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов и формулирует общий принцип о том, что вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов последние обладают всей полнотой государственной власти (см. комментарии к ст. 71-73); во-вторых, предопределяет содержание и юридическую зависимость законов и иных правовых актов, принимаемых в Российской Федерации, в том числе названных договоров, от Конституции, которой они не должны противоречить (см. комментарии к ч. 2 ст. 4 и ч. 1 ст. 15).

Предметы ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов федерации разграничиваются Федеративным договором, подписанным 31 марта 1992 г. Он объединяет три договора – Договор "О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации" (за исключением Республики Татарстан и Чеченской Республики), 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", Договор "О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации", а также два протокола к первому и второму из перечисленных договоров, один из которых (ко второму договору) рассматривается как неотъемлемая часть Федеративного договора.

Конституция Российской Федерации с некоторыми изменениями инкорпорировала положения Федеративного договора в части, касающейся разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и

органами государственной власти субъектов федерации, и, соответственно, договорные положения утратили свое самостоятельное значение. Иные установления этого договора продолжают действовать, но постольку, поскольку не противоречат Конституции;

в случае несоответствия положениям Конституции Российской Федерации положений Федеративного договора (трех их видов, включая Протокол) действуют положения Конституции Российской Федерации (см. комментарий к п. 1 раздела второго "Заключительные и переходные положения"). Часть 1 ст. 5 Конституции требует, чтобы положения Федеративного договора, отвечающие более высокому демократическому стандарту, в равной мере распространялись на республики, края, области, города федерального значения, автономную область, автономные округа.

Для субъектов федерации, не присоединившихся к Федеративному договору или принятых в федерацию и вновь образованных в ее составе, регулятором отношений по разграничению предметов ведения и полномочий между органами государственной власти по вертикали в полном объеме выступает Конституция Российской Федерации и заключенные на ее основе договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации

осуществляется также с помощью договоров. Договор представляет собой юридический акт, выработанный в результате согласованных усилий названных сторон, содержанием которого являются их взаимные права и обязанности.

Конституция не предусматривает каких-либо ограничений для заключения подобных договоров. Однако складывающаяся практика свидетельствует, что в первую очередь они используются в тех случаях, когда субъект федерации обладает определенной спецификой (например, для Калининградской области, подписавшей договор, таковой является геополитическое положение,

Краснодарского края - курортно-санаторное дело, Республики Бурятия - наличие проблем, связанных с охраной уникального озера Байкал и социально-экономическим развитием зоны Байкало-Амурской магистрали, и т.д.). Назначение договора в том и состоит, чтобы, отражая данную специфику, индивидуализировать государственно-правовой статус субъекта федерации в системе федеративных отношений.

Договоры заключаются не между субъектами Российской Федерации как частью федерации и Российской Федерацией как целым, а между органами государственной власти - федеральными, и субъекта федерации. Только три первых из них - Договор Российской Федерации и Республики Татарстан "О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан" от 15 февраля 1994 г. (Российская газета, 17 февраля 1994 г.), Договор Российской Федерации и Кабардино-Балкарской Республики "О разграничении предметов ведения

и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Кабардино-Балкарской Республики" от 1 июля 1994 г. (Российская газета, 29 февраля 1996 г.) и Договор Российской Федерации и Республики Башкортостан "О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Башкортостан"

от 3 августа 1994 г. (ВВАС РФ, 1994, N 11, с. 73-77) - по форме не вполне согласуются с требованиями рассматриваемой части статьи, хотя по содержанию

они не выходят за рамки предметов ведения и полномочий соответствующих органов государственной власти.

Иметь названный договор или нет - вопрос, находящийся на усмотрении субъекта Федерации, который, как правило, и является инициатором его подписания.

Процедура заключения договоров и требования, предъявляемые к ним, устанавливаются

Положением о порядке работы по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и о взаимной передаче осуществления части своих полномочий федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 12 марта 1996 г. N 370 (Российская газета, 14 марта 1996 г.). Согласно этому Положению предварительное рассмотрение вопросов

подготовки договоров, их правового обеспечения осуществляет Комиссия при Президенте

Российской Федерации по подготовке договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Статус Комиссии и ее состав определены Указом Президента Российской Федерации от 20 июля 1994 г. N 1499 "Об образовании Комиссии при Президенте Российской Федерации по подготовке

договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации" (СЗ РФ, 1994, N 13, ст. 1475).

При работе над проектами договоров Комиссия исходит из следующих положений:

- принципы разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливаются федеральными законами;
- договором разграничиваются полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти конкретного субъекта Российской Федерации;
- договор не может устанавливать либо изменять конституционный статус субъекта Российской Федерации;
- в договоре не допускается изъятие или перераспределение предметов ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, установленных соответственно ст. 71 и 72 Конституции Российской Федерации;
- в договоре с органами государственной власти субъекта Российской Федерации, не участвовавшего в подписании Федеративного договора либо вновь образованного, может содержаться полный перечень предметов совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации в соответствии со ст. 72 Конституции Российской Федерации;
- в договоре могут быть определены предметы совместного ведения, обусловленные географическими, экономическими, социальными, национальными и иными особенностями конкретного субъекта Российской Федерации;
- после подписания договора могут заключаться являющиеся его составными частями соглашения о разграничении полномочий по конкретным предметам совместного ведения, установленным ст. 72 Конституции Российской Федерации и перечисленным в договоре, если эти полномочия не установлены федеральным законом;
- не подлежат передаче полномочия федеральных органов исполнительной

власти по обеспечению гарантий сохранения основ конституционного строя Российской Федерации, равноправия субъектов Российской Федерации, равенства прав и свобод человека и гражданина на всей территории Российской Федерации, а также иные полномочия, если их передача ведет к нарушению территориальной целостности Российской Федерации, верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных

законов на всей территории Российской Федерации.
Подготовка проектов договоров осуществляется в следующем порядке:

- проекты договора вносятся в Комиссию высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, уполномоченным конституцией (уставом) субъекта представлять его внутри страны;

- по поручению председателя Комиссии федеральные органы исполнительной власти в 10-дневный срок обязаны представить в Комиссию свои заключения и предложения по проектам договора;

- Комиссия представляет договор Президенту Российской Федерации вместе со своим заключением;

- договор подписывает Президент Российской Федерации и уполномоченное лицо субъекта Российской Федерации.

Устанавливается, что договоры вступают в силу после их официального опубликования.

Конституции и уставы субъектов федерации, как правило, предусматривают ратификацию

данных документов соответствующим законодательным (представительным) органом (см., например: ст. 58 Конституции (Основного закона) Республики Саха (Якутия), ст. 86 Конституции Республики Бурятия, ст. 42 Устава (Основного закона) Свердловской области).

Непосредственно в текстах договоров фиксируются конкретные механизмы и гарантии их реализации. Так, в Договоре о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Свердловской области от 12 января 1996 г. (Российская газета, 1 февраля 1996 г.) записано, что настоящий Договор или отдельные его положения не могут быть отменены, изменены или дополнены в

одностороннем порядке; подобное возможно только по взаимному согласию сторон путем заключения нового договора (ст. 16); если федеральными правовыми актами, действие которых распространяется на все субъекты Российской Федерации, будут установлены права, льготы и преимущества для субъектов Российской Федерации большие, чем

установлены настоящим Договором, то в отношении Свердловской области применяются положения указанных федеральных правовых актов; в случае принятия федеральными органами государственной власти в одностороннем порядке подзаконных федеральных правовых актов, противоречащих настоящему Договору, подлежат применению нормы настоящего Договора (ст. 7); споры и разногласия, возникающие при исполнении настоящего Договора, разрешаются с использованием согласительных процедур; в случае недостижения

согласия спор выносится на рассмотрение Конституционного Суда Российской Федерации

в соответствии с ч. 2 и 3 ст. 125 Конституции Российской Федерации, а также Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в соответствии с их компетенцией (ст. 17).

В части 3 комментируемой статьи не назван федеральный закон как правовой инструмент, обеспечивающий разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов федерации. Вместе с тем Конституция не исключает его использования

в качестве средства, детализирующего предметы ведения и полномочий названных органов государственной власти. Косвенно данный вывод подтверждает упомянутый Указ Президента Российской Федерации от 12 марта 1996 г. N 370, в котором обращается внимание на то, что он принимается "в целях упорядочения и создания единых условий подготовки проектов договоров и соглашений, а также законодательных и других нормативных правовых актов о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации". В утвержденном этим Указом Положении Комиссии, занимающейся подготовкой и правовым обеспечением договоров, в качестве одной из задач называется "участие в разработке проектов законодательных и других нормативных правовых актов о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации" (п. 3).

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.

Комментарий к статье 12

Комментируемая статья содержит наиболее важные положения о местном самоуправлении. Оно признается Российской Федерацией как одна из основ конституционного строя. Это установление является логически связанным с намерениями России быть демократическим и правовым государством (ч. 1 ст. 1 Конституции), ориентированным на человека, его права и свободы. Оно свидетельствует о понимании социальной ценности местного самоуправления, обеспечивающего осуществление народом своей власти (ч. 2 ст. 3), реализацию прав граждан на участие в управлении делами государства (ч. 1, 2 ст. 32) и ряда других основных прав (ст. 24, 33, 40, 41, 43), позволяющего территориальному сообществу граждан иметь, пользоваться и распоряжаться муниципальной собственностью (ч. 2 ст. 8, ч. 2 ст. 9), создающего предпосылки к единению общества, человека и государства, укреплению федерации как целого, служащего формой решения национальных вопросов. Местное самоуправление в России имеет собственные исторические корни. Оно формировалось уже в средние века и получило значительное развитие во второй половине XIX века. Однако в советский период власть строилась на идее централизации. Воплощением ее, согласно Конституции РСФСР 1978 г., были принцип демократического централизма как основа организации и деятельности Советского государства, включение Советов в единую систему органов государственной власти, право вышестоящих органов отменять решения нижестоящих, двойное подчинение (по вертикали и горизонтали) отраслевых и функциональных местных органов управления.

Переход к новой организации власти на принципах местного самоуправления начался в конце 80-х гг. в контексте демократических преобразований, происходивших в СССР. Первые концептуальные подходы в этом отношении отразил Закон СССР "Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР" от

9 апреля 1990 г. (ВВС СССР, 1990, N 16, ст. 267), а в России - Закон РСФСР "О местном самоуправлении в РСФСР" от 6 июля 1991 г. (ВВС РСФСР, 1991, N 29, ст. 1010). Этапом в его развитии стали указы Президента Российской Федерации: "О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации" от 9 октября 1993 г. (САПП, 1993, N 41, ст. 3924); "О реформе местного самоуправления в Российской Федерации" от 26 октября 1993 г. (САПП, 1993, N 44, ст. 4188); "О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации" от 22 декабря 1993 г. (САПП, 1993, N 52, ст. 5071). Конституция Российской Федерации 1993 г. утверждением "в Российской Федерации признается...местное самоуправление" как бы ставит точку в дискуссии о том, быть или не быть местному самоуправлению в России: оно считается безусловно необходимым как основа организации власти местных сообществ.

Конституционное признание местного самоуправления отвечает международно-правовым требованиям, в частности Европейской Хартии местного самоуправления, принятой Советом Европы 15 декабря 1985 г. При этом Россия не только создает предпосылки для самоуправления в соответствии с Хартией, но, став членом Совета Европы, намерена присоединиться к данной Хартии (см. распоряжение Президента Российской Федерации от 13 февраля 1996 г. "О первоочередных мероприятиях, связанных с вступлением Российской Федерации в Совет Европы". - СЗ РФ, 1996, N 8, ст. 743), подтвердив тем самым свою приверженность выбранному курсу.

Признавая местное самоуправление, Российская Федерация одновременно его гарантирует. То есть Российское государство берет на себя обязательства содействовать его развитию, не препятствовать ему и защищать местное самоуправление. Это делается путем закрепления его основ в Конституции (ст. 130 - 133) и их конкретизации в специальном законодательстве - Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 28 августа 1995 г. (СЗ РФ, 1995, N 35, ст. 3506) и других правовых актах (см. постановление Правительства Российской Федерации от 6 марта 1996 г. "О некоторых мерах по реализации Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" - Российская газета, 21 марта 1996 г.); материального и финансового обеспечения в виде выделения муниципальной собственности, земли, природных ресурсов, бюджета, компенсации дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти (ч. 2 ст. 8, ч. 2 ст. 9, ст. 132, 133 Конституции); организационной поддержки (см. Указ Президента Российской Федерации от 24 августа 1995 г. "О Совете по местному самоуправлению при Президенте Российской Федерации". - СЗ РФ, 1995, N 35, ст. 3508; Федеральную программу государственной поддержки местного самоуправления, утвержденную постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 1995 г. - СЗ РФ, 1996, N 2, ст. 121).

Российская Федерация гарантирует самостоятельность местного самоуправления. Ее правовым выражением является установление предметов ведения и полномочий местного самоуправления (ст. 130-132 Конституции, ст. 6, 8, 15 и др. Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"), определение полномочий органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов в области местного самоуправления (ст. 4, 5 указанного Закона), введение прямого запрета на ограничение прав местного самоуправления, закрепленных Конституцией и федеральными законами (ст. 133 Конституции).

Самостоятельность местного самоуправления предполагает, что оно в пределах

своих полномочий вправе по своему усмотрению решать вопросы местного значения (определять структуру своих органов, организацию их работы, формировать бюджет и заниматься другой деятельностью в интересах населения), владеть, пользоваться и распоряжаться муниципальной собственностью, принимать необходимые и обязательные к исполнению решения. При этом данные решения не нуждаются в каком-либо согласовании или утверждении, не могут быть отменены или приостановлены органами государственной власти. Свою самостоятельность местное самоуправление способно защищать с помощью суда.

Судебная практика подтверждает принцип самостоятельности местного самоуправления.

В частности, в определении судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 1 марта 1995 г. по кассационной жалобе заместителя губернатора Ярославской области на решение судебной коллегии по гражданским делам Ярославского областного суда от 21 ноября 1994 г. по жалобе граждан на ряд правовых актов губернатора Ярославской области (Государство и право, 1995, N 7, с. 12-15) констатировалось, что с позиций самостоятельности местного самоуправления, включающей в себя самостоятельное решение населением вопросов местного значения, "назначение главы местной администрации главой администрации субъекта Российской Федерации нарушает принцип самоуправляемости территорий".

Конституционный Суд Российской Федерации, защищая самостоятельность и независимость местного самоуправления, постановлением от 30 мая 1996 г. по делу о проверке конституционности п. 1 ст. 58 и п. 2 ст. 59 Федерального закона от 28 августа 1995 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" с изменениями от 22 апреля 1996 г. (Российская газета, июнь 1996 г.) определил, что "после завершения формирования органов местного самоуправления путем проведения первых выборов федеральные органы уже не вправе своим решением устанавливать временные рамки проведения последующих выборов".

Самостоятельность местного самоуправления обеспечивается и тем, что его органы не входят в систему органов государственной власти. Это положение служит своеобразным конституционным барьером, защищающим местное самоуправление от неправомерного вмешательства в его дела органов государственной власти. Однако данное установление не может трактоваться как признание абсолютной независимости органов местного самоуправления от органов государственной власти. Зависимость существует, но она, в сравнении с прошлым, когда местные Советы выступали исключительно "агентами" государства, носит иной характер. Конституция и законы наделяют местное самоуправление соответствующими полномочиями, материальной и финансовой базой; муниципальные органы и должностные лица обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы; за их деятельностью осуществляется прокурорский надзор; они несут ответственность перед государством, их решения могут быть оспорены в судебном порядке, а при наличии оснований полномочия этих органов и выборных должностных лиц могут быть досрочно прекращены. В то же время органы государственной власти не вправе назначать или освобождать должностных лиц муниципальных образований, отменять решения органов местного самоуправления, прекращать их полномочия вне установленных законом процедур, ставить хозяйственные или иные задачи, не подкрепляя их осуществление необходимыми

материальными и финансовыми ресурсами.

В случаях, когда органам местного самоуправления передаются отдельные государственные полномочия (ч. 2 ст. 132 Конституции), они, не утрачивая своей изначальной природы, в некоторых отношениях становятся как бы государственными органами. Их деятельность в этой части подпадает под государственный контроль, у муниципальных органов возникают дополнительные обязанности перед соответствующими органами государственной власти.

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.

О деятельности общественных объединений см. Федеральный закон от 19 мая 1995 г. N 82-ФЗ "Об общественных объединениях"

Комментарий к статье 13

1. Статья 13 устанавливает в качестве одной из основ конституционного строя России принцип идеологического и политического многообразия, а также пределы его осуществления, в которых оно не вступает в резкое противоречие с другими демократическими принципами Конституции Российской Федерации.

Принцип идеологического многообразия может быть правильно понят исходя из точного понимания обоих образующих это понятие слов. Идеология обычно определяется

как система политических, юридических, экономических, этических, экологических, художественных, а также религиозных идей, воззрений, понятий, связанная прямо или косвенно с практической жизнедеятельностью людей и ее оценкой. Это система направленных на сохранение, частичное изменение или коренное преобразование теми или иными способами общественного и государственного строя, как правило, закрепляемого в Конституции и иных законах. Многообразие (плюрализм) в сфере идеологии означает право каждого человека, группы людей, их объединений: свободно

развивать свои воззрения и научные теории идеологического характера; распространять

и защищать их с помощью всех существующих технических средств; активно работать также над практическим осуществлением своих идей путем разработки программных документов, законопроектов, представления их на рассмотрение общественных и государственных органов, участия в поддержке и реализации уже принятых этими органами предложений и т.д.

Первая часть комментируемой статьи содержательно связана с рядом других конституционных предписаний. Это ст. 14 и 28, устанавливающие религиозное многообразие и свободу совести, ст. 29, предоставляющая каждому свободу мысли и слова, поиска, получения, производства и распространения информации, гарантирующая

свободу массовой информации, ст. 44, гарантирующая каждому свободу литературного, художественного, научного и других видов творчества.

Установление в Конституции принципа идеологического плюрализма является одним из важных демократических достижений народа России. Еще недавно советские конституции, законы и тем более партийно-государственная практика никакого плюрализма в области идеологии и политики не допускали. Конституция СССР 1977 г. прямо закрепляла господство одной идеологии, которая официально называлась

марксистско-ленинской, хотя фактически была скорее ленинско-сталинской. В преамбуле Конституции СССР 1977 г. излагались многие положения этой идеологии, прославлялось руководство компартии Советского Союза, было подчеркнуто, что высшей целью Советского государства является построение "бесклассового" коммунистического общества и что народ якобы принимает эту Конституцию, "руководствуясь идеями научного коммунизма". Статья 6 этой Конституции констатировала, что руководящей и направляющей силой советского общества, ядром его политической системы, государственных и общественных организаций является "вооруженная марксистско-ленинским учением" КПСС, определяющая генеральную перспективу развития общества, линию внутренней и внешней политики СССР и т.д. В ряде статей провозглашалось, например, что существующая в СССР единая система народного образования служит, в частности, "коммунистическому воспитанию... молодежи" (ст. 25), что СССР проводит "ленинскую" политику мира (ст. 28), что гражданам гарантируется свобода научного, технического и художественного творчества (ст. 47), а также предоставляется право объединяться в общественные организации (ст. 51) только "в соответствии с целями коммунистического строительства" и т.п. Аналогичные положения содержались и в Конституции РСФСР 1978 г.

Идеологические преследования официально не одобряемых направлений и их представителей в науке (философов-идеалистов, обществоведов-немарксистов, вообще генетики, кибернетики и др.), в искусстве (в художественной литературе, живописи и др.), в религиозной жизни в той или иной степени осуществлялись постоянно, временами достигая большого размаха и сопровождаясь жесткими репрессивными мерами. При этом сам принцип идеологического многообразия, давно и прочно вошедший в повседневную жизнь всех демократических стран и народов мира, монополярная господствующая идеология представляла как нечто антинародное, рассчитанное на обман масс и манипулирование ими, а не как естественное отражение объективно существующего в обществе многообразия интересов, взглядов, позиций.

Установление идеологического однообразия, т.е. исключительного господства одной идеологии, встречается нередко, хотя сами идеологии могут различаться между собой довольно существенно. Итальянский фашизм, германский национал-социализм, в ряде стран исламский фундаментализм и др., как и сталинщина, непримиримы к другим идеологиям, несовместимы с идеями демократического правового государства.

2. Часть 2 ст. 13 устанавливает правило, органически связанное с содержанием первой части этой статьи. Признание идеологического многообразия, строго говоря, означает запрещение признания какой-либо идеологии государственной и общеобязательной.

Как и первая часть, вторая часть этой статьи содержательно связана со ст. 14, 28, 29, 30, 44 и др.

При этом необходимым элементом любой идеологии, конституционно признаваемой в России, является лояльное отношение (не обязательно поддержка) к действующей Конституции и подчинение ее требованиям. Это не мешает использовать предусмотренную ею возможность законного, ненасильственного изменения конституционного строя России (ст. 134-137).

Правило ч. 2 ст. 13 относится к любым идеологиям (например, либерализм, социал-демократизм, религиозно-демократические и религиозно-социальные, национально-демократические доктрины, марксизм-ленинизм и др.).

Предусмотрены Конституцией и исключения, относящиеся к тем идеологиям, которые пытаются обосновывать запрещаемые ею действия. О таких действиях и запретах говорится в ч. 5 этой статьи и в ряде других статей Конституции. Это, например, запрещение захватывать власть (ч. 4 ст. 3), нарушать права и свободы человека и гражданина (ст. 2, 17-63 и др.).

Но убеждения, взгляды граждан свободны, и никто не должен быть подвергнут каким бы то ни было преследованиям, ограничениям прав за свои убеждения, каковы бы они ни были. Наказуемы могут быть только действия, прямо запрещенные законом.

В целесообразности и справедливости недопущения господства одной идеологии в государстве убеждает опыт всех стран, где такое господство имело место. Оно было связано с подавлением интересов больших социальных групп, прав и свобод личности, теоретически беспомощно и резко снижало эффективность всей общественной и государственной системы, в рамках которой это происходило.

3. Часть 3 комментируемой статьи посвящена некоторым практическим последствиям идеологического многообразия, имеющим большое общественное и, в частности, конституционно-правовое значение. Речь идет о том, что в России признается политическое многообразие и многопартийность. Политическое многообразие означает наличие разнообразных направлений в практической политической деятельности - в агитации за или против определенных течений в политической жизни, за или против определенных кандидатов на выборах, за то или иное решение вопросов, выносимых на референдумы, и т.д. Важнейшую роль в политической деятельности играет ее организационная часть - создание и деятельность политических партий и других общественных объединений, примыкающих к партиям или самостоятельно стремящихся к осуществлению конституционно допустимых политических целей. Главной формой политического многообразия (плюрализма) является многопартийность. Как уже было отмечено, многопартийность пришла на смену однопартийной системе, недемократичность которой очевидна.

В последние годы идеологическое и политическое многообразие и в значительной мере выражающая их многопартийность становятся все более устойчивой органической частью общественно-политической жизни России. Юридическому закреплению этого достижения российской демократии служит включение этих положений ст. 13 в основы конституционного строя, играющие центральную роль в Конституции и изменяемые - в случае необходимости - в особо сложном порядке. Это, как и соответствие данных конституционных положений принципам и нормам международного права, позволяет надеяться на необратимость установления и развития плюрализма в политической жизни России.

Но демократические политические партии или их блоки, выражающие политическую волю своих членов, стремятся к осуществлению государственной власти через своих представителей, членов и сторонников в органах государства. Осуществляя власть в соответствии со своей программой, партия или блок партий, имеющий общую программу парламентской или правительственной деятельности, в определенной степени действуют в соответствии с теми положениями своей идеологии и политики, которые получили одобрение граждан на выборах и в иных формах. Поэтому определенная зависимость государственной власти от тех или иных идеологических позиций партий, блоков, их лидеров и деятелей существует, но - под демократическим контролем избирателей. Именно их волю, а не только решения своей партии должен прежде всего проводить в жизнь их избранник.

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

Конституционные положения о политических партиях в Конституции Российской Федерации более кратки, нежели в новых конституциях ряда других демократических стран. В них, например, в ст. 21 Основного закона ФРГ, содержатся более подробные предписания: партии содействуют формированию политической воли народа и могут образовываться свободно; их внутренняя организация должна соответствовать демократическим принципам; они должны публиковать отчеты о происхождении и использовании своих средств, а также об имуществе. Те партии, которые по своим целям или поведению своих сторонников (не только членов!) стремятся причинить ущерб основам демократического строя либо устранить его или поставить под угрозу существование ФРГ, противоконституционны. Вопрос об их конституционности решает Федеральный Конституционный Суд. Подробности регулируются федеральными законами.

Обращает на себя внимание то, что Основной закон ФРГ и Конституция Российской Федерации приравнивают открытые цели и фактические действия партий и их сторонников, направленные на устранение конституционного строя. Но в ФРГ речь идет о любых действиях против конституционного строя в целом, а в Российской Федерации – только о насильственном изменении основ конституционного строя.

4. Равенство общественных объединений перед законом установлено, чтобы исключить возможность создания вновь однопартийной системы, не допускающей существования других политических партий и подчиняющей своему господству иные общественные объединения, каждое из которых (профсоюзное, молодежное и т.д.) является единственным в своей сфере деятельности. Исключается возможность возникновения такой же системы, замаскированной фиктивным плюрализмом, т.е. с помощью создания наряду с монополярной партией марионеточных псевдопартий и общественных объединений. Такая система существовала в ряде "социалистических" стран (ГДР, Болгарии, Польше и др.); по-видимому, была предпринята попытка создать такую систему и в СССР, когда в 1990 г. Съезд народных депутатов заменил текст ст. 6 Конституции СССР о руководящей и направляющей роли КПСС другим, начинавшимся словами "коммунистическая партия и другие политические партии...".

В настоящее время положение политических партий и общественных объединений в России регулируется Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом "Об общественных объединениях" от 19 мая 1995 г. (СЗ РФ, 1995, N 21, ст. 1930) и другими нормативными актами.

Равноправие общественных объединений выражается равенством общих требований закона к уставам этих объединений и дополнительных требований к уставам их отдельных организационно-правовых форм, к их задачам, структуре, территориальной сфере их деятельности, к условиям и порядку приема в их члены, а также выхода из их состава, к порядку образования и полномочиям руководящих органов, источникам денежных средств и иного имущества общественных объединений, к порядку их создания, регистрации, реорганизации, а также приостановления их деятельности и ликвидации.

Равноправие общественных объединений распространяется также на их права и обязанности в двух основных направлениях их деятельности – общественном (участие политических объединений в выборах государственных органов и всех объединений – в принятии государственных решений в законном объеме и порядке, представительство интересов своих членов и др.) и хозяйственном (учреждение средств массовой информации, издательская деятельность, создание в уставных целях предприятий, приобретение на праве собственности различного имущества, денежных средств, получаемых от членов объединения, от его хозяйственной деятельности, и др.).

Соблюдение этих правил нередко требует строгого контроля, не допускающего,

например, превращения благотворительных, спортивных и т.п. общественных объединений в предприятия по импорту спиртных напитков и т.п. в противоречии с законом и уставными целями этих объединений.

Подобные проблемы решаются также конституциями и законами других демократических стран. Так, ст. 4 Конституции Франции 1958 г. устанавливает, что политические партии и группировки, содействующие выражению общественного мнения голосованием, создаваемые и действующие свободно, обязаны "уважать принципы национального суверенитета и демократии".

5. Часть 5 ст. 13 запрещает создание и деятельность тех общественных объединений, которые имеют противоречащие Конституции цели или совершают такие действия. Она перечисляет ряд таких целей или действий, служащих основанием для запрета. Это прежде всего насильственное изменение основ конституционного строя. Названное в качестве одного из оснований для такого запрета создание вооруженных формирований может означать и подготовку для насильственных действий более широкого характера. Речь идет о том, что, не имея возможности добиться желаемых изменений конституционными способами, некоторые из общественных объединений могут обратиться к насилию и попытаться совершить государственный переворот в той или иной форме. Печальный опыт этого рода есть у России, как и у некоторых других стран.

В числе других оснований для запрета создания или деятельности общественного объединения названы их цели или действия, направленные на нарушение территориальной целостности государства, подрыв его безопасности, создание вооруженных формирований.

Все это соответствует практике демократических государств. Согласно ст. 18 Конституции Италии 1947 г. граждане имеют право свободно, без особого разрешения

объединяться в организации в целях, не запрещенных отдельным лицам уголовным законом; при этом запрещены тайные общества и такие объединения, которые хотя бы косвенно преследуют политические цели посредством организаций военного характера, а ст. XII переходных и заключительных положений запретила восстановление

в какой бы то ни было форме распущенной фашистской партии и предусмотрела установление законом на срок не более 5 лет с момента вступления в силу этой Конституции ограничений активного и пассивного избирательного права для ответственных

руководителей фашистского режима. Конституция Болгарии 1991 г. в ст. 11 провозглашает

принцип политического плюрализма, содействие партий формированию и выражению политической воли граждан, регулирование законом порядка образования и прекращения,

а также условий деятельности политических партий, устанавливает и ограничения. Так, запрещено образование политических партий на этнической, расовой или вероисповедной основе (это особенность Болгарии; в десятках других демократических

государств подобное разрешается и осуществляется), как и партий, ставящих своей целью насильственный захват государственной власти. Статья 12 болгарской Конституции устанавливает, что объединения граждан служат удовлетворению их интересов, и запрещает объединениям граждан, в том числе и профсоюзам, иметь политические цели и заниматься политической деятельностью, присущей только политическим партиям. Наконец, ст. 44 запрещает создание организаций, деятельность

которых направлена против суверенитета, национальной целостности страны и

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

единства нации, на разжигание расовой, национальной, этнической или религиозной вражды, на нарушение прав и свобод граждан, как и организаций, создающих тайные или военизированные структуры или стремящиеся достичь своих целей путем насилия.

Существует и международно-правовой опыт запрещения подобной деятельности. Приговор Нюрнбергского трибунала признал руководящий состав национал-социалистической немецкой рабочей партии, а также ряд звеньев гитлеровского государства преступными организациями, виновными в ведении агрессивных войн, в преступлениях против человечества, в разжигании национальной и расовой ненависти и т.д. Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. устанавливает, что "всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, должно быть запрещено законом" (ч. 2 ст. 20). В связи с этим закон может устанавливать ограничения свободы объединения, необходимые в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц (ч. 2 ст. 22).

В мировой практике такие запрещения и ограничения права на объединение сопровождаются разрешением неприступным элементам распущенных антидемократических партий создавать организации, способствующие переходу этих элементов на демократические позиции и включению их в демократический процесс. Такую роль в ФРГ играла, например, национал-демократическая партия.

Представляет значительный интерес и конституционное положение коммунистических партий. Во многих странах - как "социалистических" (Китай, Северная Корея, Вьетнам, Куба, где эти партии сохраняют свою руководящую роль), так и несоциалистических - они действуют открыто и свободно. В ФРГ в 1956 г. Федеральный Конституционный Суд признал, что Компартия Германии (КПГ) по ее идеологии, признающей насильственную революцию, диктатуру пролетариата и т.п., является противоконституционной, и запретил ее. Вскоре активистами КПГ была создана новая Германская компартия, программа и устав которой не содержали антидемократических положений. На ГКП запрет деятельности КПГ не распространялся.

В "постсоциалистических" странах судьба коммунистических партий сложилась по-разному. В Чехословакии и Албании компартии были запрещены, а их активным членам не разрешено занимать должности на государственной службе. В нескольких странах (Польша, Болгария, Венгрия, Литва) на основе коммунистических партий возникли новые партии, отказавшиеся от прежнего названия, перешедшие фактически на позиции левого или правого социал-демократизма и играющие более или менее значительную роль в политической жизни своих стран.

Несколько таких социалистических или социал-демократических партий и групп есть и в России. Они сложились после распада КПСС и серии президентских указов о приостановлении деятельности компартии РСФСР от 23 августа 1991 г., об имуществе КПСС и компартии РСФСР от 25 августа 1995 г., а также о деятельности

КПСС и компартии РСФСР от 6 ноября 1991 г.

Этими указами Президент Российской Федерации приостановил деятельность КПСС и КП РСФСР и распустил их руководящие организационные структуры, объявил государственной собственностью все имущество, находившееся фактически во владении,

пользовании и распоряжении органов и организаций КПСС и КП РСФСР, распустил

все первичные организации этих партий.

Проверка конституционности названных указов совместно с проверкой конституционности КПСС и КП РСФСР была произведена Конституционным Судом Российской Федерации в 1992 г. Постановлением от 30 ноября 1992 г. Конституционный Суд признал соответствующим Конституции роспуск руководящих структур и производственных первичных организаций этих партий и передачу государству государственного имущества, находившегося фактически в руках этих партий. Одновременно Суд признал неконституционным роспуск территориальных первичных организаций этих партий, поскольку они сохраняли свой общественный характер и не подменяли государственные структуры, а также при условии, что в случае их организационного оформления в качестве политической партии наряду с другими партиями будут соблюдены требования Конституции и законов Российской Федерации. Суд также признал не соответствующей Конституции передачу государству части имущества КПСС и КП РСФСР, законными собственниками которой были эти партии (ВКС, 1993, N 4-5, с. 61).

Таким образом, появилась конституционная возможность для организационного оформления и активной и легальной общественно -политической деятельности сохранившей свое традиционное название, а во многом и идеологию, сравнительно крупной Коммунистической партии Российской Федерации. К КПРФ и ее союзникам примыкает Аграрная партия. Есть и несколько сравнительно небольших партий непримиримого ленинско-сталинского направления, действующих легально. Наряду с ними действует или формируется ряд партий, групп и блоков демократического характера (социал-демократические партии, Крестьянская партия и др.).

Появились также партии и группы, называющие себя фашистскими или подозреваемые их политическими противниками в фашистской, великодержавно-шовинистической, милитаристской и т.п. ориентации. Названия партий не всегда соответствуют фактическому содержанию их политики.

Процесс формирования демократической многопартийной системы в Российской Федерации продолжается. При этом установленные международным правом, Конституцией и иными законами России обоснованные ограничения права на объединение, формально вступившие в силу, практически применяются далеко не во всех предусмотренных ими случаях.

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.

Комментарий к статье 14

1. Статья определяет Российскую Федерацию как светское государство. Это означает: отсутствие какой-либо церковной власти над органами государственной власти; отсутствие исполнения церковью, ее иерархами каких-либо государственных функций; отсутствие обязательного вероисповедания для государственных служащих; непризнание государством юридического значения церковных актов, религиозных правил и т.п. как источников права, обязательных для кого-либо; отказ государства от финансирования расходов какой-либо церкви. Эти и другие правила этого рода входят в понятие светского государства. Определив Российскую Федерацию как светское государство, Конституция тем самым устанавливает эти положения. Вместе с тем в понятие светского государства входит и ряд его признаков, прямо указанных

в нескольких статьях Конституции или вытекающих из этих статей. Это запрещение разжигания религиозной розни (ст. 13), ненависти или вражды (ст. 29), свобода совести (ст. 28), равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от отношения к религии, религиозных убеждений, принадлежности к религиозным общественным объединениям и запрещение любых форм ограничения прав и свобод граждан по признакам религиозной принадлежности (см. 19), недопущение принуждения

кого-либо к выражению своих религиозных убеждений или к отказу от них (ст. 29). Светскому характеру демократического государства, в котором человек, его права и свободы, в том числе свобода совести (ст. 28), являются высшей ценностью, признаваемой и защищаемой государством, не противоречит и право гражданина на замену военной службы альтернативной гражданской службой (ст. 59) по религиозным мотивам.

Светский характер присущ и многим другим высокоразвитым демократическим правовым государствам. Иногда это выражается прямо, как, например, в ст. 2 Конституции Франции: "Франция является... светской... Республикой. Она обеспечивает

равенство перед законом всем гражданам, независимо от... религии. Она уважает все верования". В иных случаях это говорится описательно; так, в Конституции США первая поправка (1791 г.) гласит: "Конгресс не должен издавать законов, устанавливающих какую-либо религию или запрещающих ее свободное вероисповедание..."

Светским государством является и Турция (ст. 2 ее Конституции 1982 г.), где подавляющее большинство населения - верующие мусульмане.

В некоторых других государствах, где, как и в России, светский характер государства сочетается с явным преобладанием одного из вероисповеданий среди верующих граждан, конституции фиксируют оба эти обстоятельства, однако не называя государство светским. Конституция Италии устанавливает: что граждане равноправны без различия религии (ст. 3), что все религиозные исповедания в равной мере свободны перед законом (ч. 1 ст. 8). Вместе с тем она содержит отдельные положения о католической церкви и иных церквях: о том, что государство

и католическая церковь независимы и суверенны в принадлежащей каждому из них сфере, а их отношения регулируются Латеранскими договорами (ст. 7), что не католические

вероисповедания имеют право создавать свои организации согласно своим уставам, поскольку они не противостоят итальянскому правовому порядку, а их отношения с государством определяются законом на основе соглашений с органами, представляющими эти вероисповедания (ч. 2, 3 ст. 8).

Конституция Испании 1978 г. в ст. 16 гарантирует индивидам и сообществам свободу идеологии, религии и культов без ограничений в их проявлениях, кроме ограничений, необходимых для охраняемого законом общественного строя. Никто не должен заявлять о том, какой идеологии, религии или веры придерживается. Никакое вероисповедание не является государственным; публичные власти только принимают во внимание существующие вероисповедания и поддерживают отношения с католической церковью и прочими религиозными общинами.

Это происходит и в некоторых странах с преобладанием среди религиозного населения православных христиан. Так, Конституция Болгарии 1991 г. устанавливает:

свободу вероисповеданий, отделение религиозных организаций от государства, запрет на использование религиозных общностей и организаций, как и религиозных убеждений, в политических целях (ч. 1, 2, 4 ст. 13) и на образование политических

партий на религиозной основе (ч. 4 ст. 11). В литературе отмечается, что последнее

предписание имеет в виду турецко-мусульманское меньшинство в этой стране.

Но вместе со всем этим установлено, что "традиционной религией в Республике

Болгарии является восточноправославное вероисповедание" (ч. 3 ст. 12).

Конституция Греции, демократически решая вопрос о свободе совести и религий,

о равноправии религий, в явном противоречии с этим устанавливает:

"Господствующей

в Греции религией является религия восточно-православной церкви Христовой" (ст. 3).

В некоторых других демократических странах подобным образом устанавливаются государственные официальные или традиционные религии, количественно преобладающие,

но не ограничивающие религиозной свободы иных вероисповеданий. Такое положение занимают, например, англиканская церковь в Великобритании, евангелическая - в Скандинавских странах, мусульманская - в Египте, иудейская - в Израиле и т.д.

Есть и государства, где государственная религия господствует безраздельно. Таковы, например, некоторые мусульманские страны (Иран, Саудовская Аравия и др.).

Но даже в тех странах, где никакая религия не имеет юридического статуса государственной, официальной или хотя бы традиционной (ФРГ, Япония и др.), нередко одна из существующих церквей проявляет стремление создать для себя предпочтительное, преобладающее положение в общегосударственном или региональном масштабе. При этом используется не только многовековая традиция значительной части населения, но и полуофициальная поддержка со стороны властей.

Часть 1 ст. 14 Конституции Российской Федерации запрещает признание какой бы то ни было религии характера государственной или обязательной. По-видимому это означает и недопустимость установления для какой бы то ни было религии ограничивающих или унижающих правил. Исторический опыт России, в котором наряду с традициями религиозной свободы и веротерпимости имели место и государственный характер православной религии, и неравноправие религиозных верований и церквей, и преследования на религиозной почве (даже христианских сект), и огромные по своему размаху гонения на все церкви, террор против духовенства и верующих во времена коммунистического "воинствующего безбожия", и использование властями церкви и религии в своих интересах, и т.д. - убедительно доказывает необходимость

сохранения и усиления светского характера государства, свободы совести, равноправия религий и церквей.

Эта проблема сохраняет свое значение еще и потому, что иногда имеют место попытки противопоставить религии друг другу, поставить некоторые из них в неравноправное положение вопреки Конституции и законам России. Таковы, например, выступления части православного духовенства против того, чтобы в Москве, являющейся

столицей для всех народов и всех верующих любых вероисповеданий России, на Поклонной горе в мемориале, воздвигаемом в честь всех граждан нашей страны, погибших за Родину в годы Великой Отечественной войны, наряду с православной церковью строились и храмы ряда других конфессий.

Точно так же противоречат светскому характеру государства, свободе совести, равноправию религий и церквей попытки административными мерами властей защищать "традиционные массовые религии" от "зарубежной религиозной экспансии", ограничить

проникновение в страну иностранных религиозных миссионеров (хотя ст. 62 ч.

3 Конституции Российской Федерации устанавливает равноправие иностранцев и граждан Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом, для чего в условиях светского государства, свободы совести и равноправия религий не может быть оснований вероисповедного характера).

Никакие устремления клерикального характера несовместимы с конституционными правами человека и гражданина и светским государством.

2. Провозглашенные в ч. 2 ст. 14 отделение религиозных объединений от государства и равенство этих объединений перед законом – важнейшие принципы вполне развитого светского государства. Они осуществлены также в США, Франции и многих других странах.

Отделение религиозных объединений от государства имеет большое юридическое значение. Прежде всего это взаимное невмешательство в дела друг друга со стороны религиозных объединений, с одной стороны, и государства, его органов и должностных

лиц, с другой. Государство нейтрально в сфере свободы религиозных верований и убеждений. Оно не вмешивается в осуществление гражданами их свободы совести и вероисповедания, в законную деятельность церкви и иных религиозных объединений,

не возлагает на них выполнение каких бы то ни было своих функций. Религиозные объединения не вмешиваются в государственные дела, не участвуют в деятельности политических партий, в выборах органов государства и т.п. Но определенные формы взаимодействия между ними существуют. Государство в соответствии с законом охраняет индивидуальные и коллективные права и свободы верующих, законную деятельность их объединений. Последние имеют право участвовать в культурной и социальной жизни общества.

Эти общественные отношения урегулированы Конституцией и Законом от 25 октября 1990 г. "О свободе вероисповеданий" (ВС РСФСР, 1990, N 21, ст. 240).

Отделению религиозных объединений от государства противоречат: организация богослужений в государственных учреждениях и государственных предприятиях, участие государственных должностных лиц в качестве таковых (а не в качестве частных лиц, обычных верующих) в религиозных церемониях, помещение в них предметов

религиозной символики, финансирование деятельности религиозных объединений, строительства храмов и т.п. за счет государственных средств, попытки сформировать

какое-либо отношение к религии или преподавание религиозных дисциплин в государственных

учебных заведениях. В частности, Федеральный закон от 31 июля 1995 г. "Об основах государственной службы" запрещает государственным служащим использовать свое служебное положение в интересах религиозных объединений для пропаганды отношения к ним. В государственных органах не могут образовываться структуры религиозных объединений. В негосударственных учреждениях, предприятиях, школах и т.п. все это возможно (СЗ, 1995, N 31, ст. 2990).

Тот же Закон конкретизирует конституционное положение о равенстве религиозных объединений перед законом. Ни одна религия, церковь или иное религиозное объединение не пользуется никакими преимуществами и не может быть подвергнута никаким ограничениям по сравнению с другими. Поэтому любые проявления подобных тенденций незаконны.

О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия см. постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. N 8

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.

Комментарий к статье 15

1. Смысл понятия "высшая юридическая сила", употребленного в первом предложении комментируемой части, раскрыт в ее втором предложении, о котором см. ниже. Говоря проще, Конституция - это закон законов, высший закон государства. Он обязателен абсолютно для всех государственных и самоуправленческих органов, учреждений и организаций, общественных объединений, любых должностных лиц, а также частных юридических и физических лиц, находящихся на российской территории, независимо от их государственной принадлежности. Для зарубежных государственных органов, учреждений и организаций России, их должностных лиц и иных сотрудников, для граждан России и ее юридических лиц он обязателен и за ее пределами.

Определенное исключение представляют собой дипломатические и консульские представительства иностранных государств, представительства международных организаций, их сотрудники, пользующиеся дипломатическим и консульским иммунитетом, а также законно находящиеся на российской территории иностранные или международные вооруженные формирования (если это имеет место на основании международных договоров Российской Федерации). Однако и они обязаны уважать Конституцию Российской Федерации и не нарушать ее, вне случаев, предусмотренных международным правом.

Прямое действие Конституции означает, что она в принципе подлежит реализации независимо от наличия конкретизирующих и развивающих ее нормативных актов. Есть, конечно, конституционные нормы, которые без таких актов реализованы быть не могут. Например, положение ч. 1 ст. 96, гласящее, что Государственная Дума избирается на четыре года, непосредственно может быть реализовано лишь применительно к сроку полномочий Думы. В каком же порядке Дума должна избираться, остается неизвестным, и не случайно ч. 2 указанной статьи предусматривает, что порядок этот устанавливается федеральным законом. Но и в данном случае прямое действие Конституции заключается в том, что ч. 2 непосредственно обязывает законодателя издать соответствующий федеральный закон.

Большинство же конституционных норм вполне могут применяться непосредственно, однако без их законодательной конкретизации и развития в их применении мог бы возникнуть нежелательный разнобой и в системе правовых норм зияли бы многочисленные большие и малые пробелы. Но если конкретизирующего нормативного акта нет, правоприменитель обязан принять необходимое решение непосредственно на базе

Конституции. Правильное это будет решение или нет, решит в случае спора надлежащий

суд. Правильность его будет определяться не тем, что оно целесообразно, а тем, что оно не противоречит Конституции и входит в сферу полномочий государственного

или самоуправленческого органа либо должностного лица, принявшего решение.

31 октября 1995 г. пленум Верховного Суда Российской Федерации принял постановление N 8 "О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия" (ВС, 1996, N 1). В п. 2 этого постановления

между прочим сказано:

"Суд, разрешая дело, применяет непосредственно Конституцию, в частности:

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

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

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

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

В случаях, когда статья Конституции Российской Федерации является отсылочной, суды при рассмотрении дел должны применять закон, регулирующий возникшие правоотношения".

В постановлении обращено внимание судов на ряд положений Конституции, которые суды должны иметь в виду при рассмотрении определенных категорий дел.

Положение о том, что Конституция применяется на всей территории Российской Федерации, казалось бы, само собой разумеется. В конституциях зарубежных стран такое положение обычно отсутствует, и это вовсе не означает, что какая-то часть территории государства может быть изъята из-под действия его конституции. Необходимость включения в российскую Конституцию данного положения была обусловлена

деятельностью в отдельных республиках России радикально-националистических сил, которые стремились конституции этих республик поставить выше общероссийской.

Из федеративного устройства России следует, что федеральная Конституция на всей территории страны обладает безусловным приоритетом перед любыми конституционными актами субъектов Российской Федерации. Ее верховенство гарантируется Конституционным

Судом Российской Федерации (см. комментарий к ст. 125). Договоры, ограничивающие или исключаящие действие отдельных положений Конституции на территории того или иного субъекта Российской Федерации, могут быть заключены только в соответствии

с ч. 3 ст. 11 самой же федеральной Конституции (см. комментарий к ней).

Второе предложение комментируемой части устанавливает необходимые рамки для законодательной деятельности, конкретизирующей, развивающей и дополняющей конституционные положения. Они действительны и вообще для всей государственной и самоуправленческой деятельности, оформляемой правовыми актами, - нормотворческой

и правоприменительной.

Термин "законы", употребленный в комментируемом предложении, как и в остальных частях комментируемой статьи, охватывает как федеральные законы, включая федеральные конституционные законы, так и законы субъектов Российской Федерации, включая их конституции и уставы. Выражение "иные правовые акты" охватывает как нормативные, так и индивидуальные правовые акты любого уровня. Их непротиворечие федеральной Конституции – важная предпосылка формирования в России правового государства.

Для того чтобы определить, противоречит правовой акт Конституции или нет, нужно прежде всего выяснить, уполномочен ли соответствующий государственный или самоуправленческий орган издавать такого рода правовые акты. Это правомочие может вытекать непосредственно из норм Конституции (например, п. "в" ст. 89 Конституции уполномочивает Президента Российской Федерации осуществлять помилование)

или же из норм, содержащихся в иных нормативных актах, изданных в соответствии с Конституцией и не противоречащих ей по своему содержанию. Например, Федеральным

законом от 6 декабря 1994 г. "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" (СЗ РФ, 1994, N 33, ст. 3406) учреждена Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, которая, в частности, согласно ч. 6 ст. 12 указанного Федерального закона, вправе издавать инструкции по вопросам его применения, обязательные для всех избирательных комиссий в Российской

Федерации. Следует иметь в виду, что ни один орган власти или самоуправления, не говоря уже об их должностных лицах, не вправе издавать правовые акты по вопросам, которые Конституцией или соответствующим ей иным нормативным актом не отнесены к его ведению. Если такой акт будет издан, его следует признать противоречащим Конституции. То же относится и к актам, которые приняты с нарушением

порядка, установленного Конституцией или соответствующим ей иным нормативным актом. Если бы, скажем, Президент подписал и обнародовал федеральный закон, который вносит изменения в федеральный бюджет, но не рассматривался Советом Федерации, это противоречило бы п. "а" ст. 106 Конституции.

Далее, необходимо убедиться, что правовой акт не противоречит Конституции по своему содержанию. Если бы, например, закон какого-либо субъекта Российской Федерации запретил органам местного самоуправления устанавливать местные налоги и сборы, это противоречило бы ч. 1 ст. 132 Конституции.

Соответствие, т.е. непротиворечие, Конституции федеральных законов, нормативных

актов Президента, палат Федерального Собрания, Правительства Российской Федерации,

конституций или уставов субъектов Российской Федерации, их законов и иных нормативных актов, изданных по вопросам федерального ведения или совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, проверяется Конституционным Судом Российской Федерации (см. комментарий к ст. 125), а остальных правовых актов – судами общей юрисдикции и арбитражными судами (см. комментарий к ст. 120).

2. Установленная в комментируемой части всеобщая обязанность соблюдать Конституцию и законы – также одна из предпосылок формирования в России правового государства. Она заключается в том, что перечисленные субъекты должны: во-первых, выполнять веления Конституции и законов; во-вторых, не нарушать содержащихся в них запретов.

Примеры конституционных велений содержатся в первых двух предложениях ч. 3 комментируемой статьи, пример конституционного запрета – в ее третьем предложении.

Следует отметить, что органы государственной власти и местного самоуправления,

их должностные лица обязаны также в соответствии со своей компетенцией исполнять и применять Конституцию и законы.

3. Официальное опубликование законов имеет целью довести их содержание до всеобщего сведения, что абсолютно необходимо для их реализации. При этом именно официальное опубликование служит гарантией того, что публикуемый текст полностью соответствует подлиннику, т.е. тому тексту, который был принят законодательным

органом или референдумом и подписан компетентным должностным лицом.

Согласно ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 14 июня 1994 г. "О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных

законов, актов палат Федерального Собрания" (СЗ РФ, 1994, N 8, ст. 801) федеральные

конституционные законы и федеральные законы подлежат официальному опубликованию в течение 7 дней после дня их подписания Президентом Российской Федерации.

Официальным их опубликованием, согласно части первой ст. 4 указанного Федерального

закона, считается первая публикация полного текста в "Российской газете" или

"Собрании законодательства Российской Федерации". Любые другие публикации посредством любых средств массовой информации или отдельными изданиями не являются, следовательно, официальными. При публикации федерального

конституционного

закона или федерального закона указываются наименование закона, даты его принятия

(одобрения) Государственной Думой и Советом Федерации, должностное лицо, его подписавшее, место и дата его подписания, регистрационный номер. Если в закон были внесены изменения или дополнения, он может быть повторно официально

опубликован

в полном объеме (ч. 2 и 4 ст. 9 указанного Федерального закона).

Следует подчеркнуть, что совершенно недопустимо после одобрения федерального

конституционного закона обеими палатами Федерального Собрания или принятия федерального закона Государственной Думой вносить в порядке редактирования

в их текст смысловые изменения, ибо это, по существу, означает узурпацию законодательной

власти парламента.

Содержащийся во втором предложении комментируемой части запрет имеет целью гарантировать реализацию нормы, сформулированной в предложении первом.

Пока закон официально не опубликован, он не может вступить в силу, а следовательно,

не может и применяться. Невозможны в этом случае и другие формы его реализации

- соблюдение, исполнение, использование. Если предполагается, что гражданин обязан знать законы (фактическое незнание законов не освобождает от

ответственности за их нарушение), то их опубликование есть необходимое условие получения гражданином

такого знания.

Запрет, содержащийся в третьем предложении комментируемой части, относится к иным, кроме законов, нормативным правовым актам - указам, постановлениям,

распоряжениям, приказам, инструкциям, решениям, договорам и др. В принципе возможно издание такого рода актов без их официального опубликования, если

они рассчитаны только на сотрудников государственных и самоуправленческих органов, учреждений, организаций, до сведения которых эти акты доводятся путем

рассылки их официальных текстов.

Однако такого рода акты должны отвечать по крайней мере двум требованиям:

- они должны издаваться на основе и во исполнение законов, т.е. не выходить за рамки, установленные законами (см., например, комментарии к ч. 1 ст. 115,

ч. 2 ст. 120);

- они не могут затрагивать права, свободы и обязанности человека и гражданина.

Нарушение указанных требований имеет следствием недействительность соответствующих актов.

Появление в Конституции данного запрета обусловлено стремлением не допустить возрождения практики коммунистического режима, для которой было характерно издание секретных нормативных актов, не только затрагивавших, но более того - нарушавших конституционные права и свободы граждан.

4. Отличительной особенностью новой российской Конституции является то, что в отличие от прежних основных законов СССР и РСФСР она решает вопрос о соотношении норм международного и внутригосударственного права. Включение в ч. 4 ст. 15 Конституции положения о том, что международное право является частью правовой системы Российской Федерации, имеет важные правовые последствия. Одно из них состоит в том, что правоприменительные органы, включая Конституционный

Суд Российской Федерации и суды общей юрисдикции, в пределах их компетенции вправе применять нормы международного права при рассмотрении конкретных дел в случаях, определенных законодательством.

Со своей стороны российские юридические и физические лица на основе данного конституционного положения получают право прибегать к нормам международного права в целях защиты своих прав.

В ч. 4 комментируемой статьи говорится об общепризнанных принципах и нормах международного права и о международных договорах Российской Федерации. Следовательно, составной частью российской правовой системы могут быть не всякие принципы и нормы международного права, а только те из них, которые являются общепризнанными или договорными. Очевидно также и то, что в данной норме названы различные категории международно-правовых предписаний. При этом нормы международного права, источником которых является международный договор, обозначаются понятием "международные договоры Российской Федерации".

Общепризнанные принципы и нормы международного права не связываются с определенным источником их закрепления. Это различие следует иметь в виду в практике применения рассматриваемого конституционного положения.

Конституция Российской Федерации не содержит определения общепризнанных принципов и норм международного права. В международном праве такое определение отсутствует, здесь также нет юридического документа, содержащего перечень таких принципов и норм. Очевидно, что применение этого положения потребует от правоприменительных органов тщательного изучения правоприменительной практики международных судебных органов и арбитражей, практики национальных судов иностранных

государств по применению норм международного права.

Подавляющее большинство норм действующего международного права составляют нормы, обязательные для ограниченного числа (группы) государств. Наряду с этим в международном праве сложилось значительное число принципов и норм, так или иначе признаваемых всем или почти всем международным сообществом государств

и называемых нормами общего международного права, общими, универсальными принципами

и нормами международного права. Международный суд ООН последовательно придерживается

того взгляда, что общее международное право существует как обычное международное право.

С учетом теории и практики международного права под общепризнанными принципами и нормами, о которых говорит ч. 4 ст. 15, следует понимать принципы или нормы общего международного права, получившие всеобщее признание.

К этому следует добавить, что каждая такая норма или принцип должны быть признаны обязательными и Российской Федерацией. Без такого признания они не могут стать частью ее правовой системы.

Источниками общепризнанных принципов и норм международного права по смыслу ст. 38 Статута Международного суда ООН являются: международные конвенции – как общие, так и специальные, – международный обычай как доказательство всеобщей практики, признанной в качестве правовой нормы, общие принципы права, признанные цивилизованными народами.

Исходя из этого, общепризнанные принципы и нормы международного права могут иметь договорно-правовую форму (например, Устав ООН), существовать в форме международного обычая (например, принцип свободы открытого моря).

Некоторые

из них носят смешанный характер, являясь для одних государств обычными, а для других – договорными нормами.

Конституционный Суд Российской Федерации, рассматривая конкретные дела, весьма часто обосновывал свои решения ссылками на общепризнанные принципы и нормы международного права, нормы международных договоров, в частности относящихся

к правам и свободам человека, другие международно-правовые акты или общепризнанные

международные нормы. Помимо этого Конституционный Суд ссылался и на международные

документы рекомендательного характера (резолюции, декларации Генеральной Ассамблеи

ООН, рекомендации МОТ), не являющиеся источниками прав и обязанностей для голосовавших за них государств (см., например, Постановление по делу о проверке конституционности правоприменительной практики расторжения трудового договора по основанию, предусмотренному п. 1 ст. 33 КЗоТ РСФСР от 4 февраля 1992 г. (ВКС, 1993, N 1, с. 29–35); Постановление по делу о проверке конституционности ряда правовых актов, принятых в связи с урегулированием вооруженного конфликта в Чеченской Республике от 31 июля 1995 г. – ВКС, 1995, N 5, с. 3–18).

Со своей стороны Верховный Суд Российской Федерации, разъясняя судам вопросы применения ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации, как представляется,

необоснованно сузил содержание этого положения. Верховный Суд предписал судам при осуществлении правосудия исходить из общепризнанных принципов и норм международного

права, закрепленных в международных пактах, конвенциях и иных документах, в частности во Всеобщей декларации прав человека (п. 5 постановления N 8 Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 г. ВВС РФ, 1996, N 1, с. 3–6), поскольку общепризнанные принципы и нормы могут действовать как нормы обычного права.

Объявляя общепризнанные принципы и нормы международного права составной частью российской правовой системы, ч. 4 комментируемой статьи не проводит различия между принципами и нормами международного права. В решении по спору между США и Канадой о прохождении границы между ними в проливе Мэн Международный суд ООН высказался в том смысле, что слова "принципы и нормы" выражают одну и ту же идею, а именно что термин "принципы" означает правовые принципы, т.е. "он включает нормы международного права", и что употребление термина "принципы" оправданно, поскольку речь идет о более общих и фундаментальных нормах.

Включив общепризнанные принципы и нормы международного права и международные

договоры в правовую систему России, составители Конституции придали им различный правовой статус. Согласно ч. 4 ст. 15 нормы международных договоров преобладают

над нормами внутреннего права, а общепризнанные принципы и нормы такого преимущества не имеют.

Конституция не содержит определения правовой системы Российской Федерации, поэтому при применении ч. 4 комментируемой статьи правоприменительным органам, по-видимому, остается руководствоваться теоретическими положениями и понимать под этим объективное право, т.е. совокупность юридических норм, практику применения правовых норм и правовую идеологию.

Согласно комментируемой части составной частью российской правовой системы являются, помимо общепризнанных принципов и норм международного права, также международные договоры Российской Федерации. Из текста данного конституционного положения не вытекает, что следует понимать под договором Российской Федерации. Однако, учитывая положения Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г., которая обязательна для Российской Федерации, следует, видимо, говорить о международных договорах, в отношении которых она выразила согласие на их обязательность и которые вступили для нее в силу. К числу таких договоров следует также относить международные договоры, участие в которых Российской Федерации оформлено посредством присоединения, договоры Союза ССР, в отношении которых Российская Федерация стала правопреемником.

Согласно ч. 4 ст. 15 нормы международных договоров имеют преимущественную силу перед законами в том случае, если они содержат иные правила поведения. Таким образом, в случае обнаружившегося несоответствия или противоречия между законом и международным договором правоприменительные органы должны применять правила международного договора.

Нормы о преимущественной силе международных договоров распространяются на федеральные законы, законы, принимаемые субъектами федерации, другие нормативные акты. Эти нормы касаются всех законов, независимо от времени их принятия: до или после заключения договора.

Важное значение для определения места международных договоров в российской правовой системе имеет норма ст. 22 Федерального закона "О международных договорах Российской Федерации" от 15 июля 1995 г., согласно которой, если международный договор содержит правила, требующие изменений отдельных положений Конституции Российской Федерации, решение о согласии на его обязательность для Российской Федерации возможно в форме федерального закона только после внесения соответствующих поправок в Конституцию Российской Федерации или пересмотра ее положений в установленном порядке (ВФС РФ, 1995, N 21, ст. 908).

Следовательно, международные договоры могут обладать приоритетом только в отношении законов и не могут иметь преимущества над конституционными нормами.

В связи с анализом содержания данного положения Конституции нельзя обойти вниманием тот факт, что целый ряд российских законов содержит также положения о соотношении международного и внутригосударственного права, которые не соответствуют Конституции.

Так, ст. 52 Закона Российской Федерации "О недрах" от 24 ноября 1992 г. (ВВС РФ, 1992, N 16, ст. 834) говорит о допустимости применения норм ранее заключенных международных договоров. Другая формула, ограничивающая применение положений международного договора, включена в ст. 14 Закона Российской Федерации "О вынужденных переселенцах" от 19 февраля 1993 г. и ст. 15 Закона Российской Федерации "О беженцах" от 19 февраля 1993 г. (ВВС РФ, 1993, N 12, ст. 425, 427), согласно которым положения международных договоров не применяются в случаях, когда это может привести к ограничению прав и свобод соответственно вынужденных переселенцев и беженцев, регламентированных указанными законами.

Согласно ст. 109 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 г. (ВВС РФ, 1993, N 10, ст. 357) совершение нотариусом

нотариального действия, не предусмотренного законодательством Российской Федерации,
но предусмотренного международным договором, производится в порядке, установленном
Министерством юстиции Российской Федерации.

Во всех этих и подобных случаях суды согласно п/п "б" п. 2 постановления Пленума Верховного Суда от 31 октября 1995 г. должны применять Конституцию Российской Федерации в качестве акта прямого действия.

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.

Комментарий к статье 16

1. Из комментируемой части следует, что принципы и нормы, составляющие содержание гл. 1 Конституции, имеют основополагающее значение для всего ее текста. Образуя основы конституционного строя России, эти принципы и нормы находятся как бы на вершине всей пирамиды правопорядка страны, являя собой ориентир для всей ее правовой системы и для всей правомерной политической и иной деятельности в обществе и государстве.

Поэтому разработчики текста Конституции стремились в максимально возможной степени гарантировать стабильность основ конституционного строя. На случай же, если в значительных слоях общества возникнет стремление к внесению любого рода изменений в систему принципов и норм, объединенных в гл. 1 Конституции, для осуществления таких изменений предусмотрен сверхжесткий порядок, требующий очень высокой степени согласия в обществе. В основных своих чертах этот порядок определен в ст. 135 Конституции, хотя в полной мере еще не урегулирован.

2. Из нормы, содержащейся в комментируемой части, вытекает, что гл. 1 представляет собой как бы конституцию в Конституции. Ее юридическая сила выше, чем юридическая сила остальных частей Конституции. Следовательно, в случае возникновения сомнений допустима проверка конституционности этих остальных частей - проверка на непротиворечие положениям гл. 1. То же можно сказать и об изменениях, которые, возможно, будут вноситься в преамбулу, гл. 2-9 и раздел второй Конституции.

В случае появления указанных выше сомнений возникает вопрос о том, кто вправе проверить, не противоречат ли новые или старые конституционные положения преамбулы, гл. 2-9 или раздела второго положениям гл. 1 Конституции. Сама Конституция этого не определяет, однако, кроме Конституционного Суда Российской Федерации, нет такого государственного органа, который мог бы компетентно решить эту задачу.

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.

Комментарий к статье 17

1. Часть 1 ст. 17 Конституции затрагивает на первый взгляд некоторые новые, дополнительные аспекты проблем взаимодействия общепризнанных принципов и норм международного права и их места в российской правовой системе. Согласно ч. 1 ст. 17 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. Упоминание в первую очередь общепризнанных принципов и норм международного права в ч. 1 ст. 17 дает основание

для возможных предположений о некотором ином статусе этой категории норм и принципов международного права в правовой системе Российской Федерации, определенном

ч. 4 ст. 15 Конституции. В соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью ее правовой системы. Отсюда следует, что общепризнанные принципы и нормы международного права входят в систему права Российской Федерации, но они не обладают приоритетом

над внутренними законодательными актами, как это сделано в отношении международных

договоров Российской Федерации. Часть 1 ст. 17 Конституции делает как бы исключение

из ч. 4 ст. 15, выделяя из массы общепризнанных принципов и норм международного права общепризнанные принципы и нормы в области прав и свобод человека и гражданина.

Согласно ч. 1 ст. 17 в Российской Федерации гарантируются права и человека и гражданина не только конституционно закрепленные, но и устанавливаемые общепризнанными

принципами и нормами международного права. В связи с этим высказываются суждения о том, что общепризнанные принципы и нормы, касающиеся прав человека и гражданина,

тем самым приравнены по своей юридической силе к конституционным нормам, поскольку

пользование такими правами не требует предварительного изменения Конституции Российской Федерации.

Дополнительно эта точка зрения аргументируется ссылкой на положение ч. 1 ст. 55 Конституции Российской Федерации, согласно которой перечисление конституционных прав и свобод не должно толковаться как отрицание и умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина.

Конституционный Суд Российской Федерации в своей практике по защите и восстановлению прав человека и гражданина не обнаружил специального повода для анализа и сопоставления положений ч. 4 ст. 15 и ч. 1 ст. 17 Конституции. Рассматривая дела о неконституционности законов по жалобам на нарушение конституционных

прав и свобод граждан, Конституционный Суд ссылается в обоснование своих решений и на ст. 15 и на ст. 17 Конституции.

Вместе с тем попытку со стороны Суда определить правовую связь между указанными выше положениями Конституции можно подметить в Постановлении по делу о проверке конституционности ч. 2 ст. 42 Закона Чувашской Республики "О выборах депутатов Государственного Совета Чувашской Республики" от 10 июля 1995 г. (ВКС, 1995, N 4). В п. 5 мотивировочной части Постановления Суд отметил: "В Российской Федерации права и свободы человека и гражданина признаются и гарантируются в соответствии с Конституцией Российской Федерации и нормами международного права (ст. 17 Конституции Российской Федерации), которые согласно ст. 15 (ч. 4) Конституции Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы".

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

Таким образом, Конституционный Суд не нашел оснований для придания общепризнанным нормам о правах человека особого статуса в правовой системе России.

Конституционный Суд, таким образом, подтвердил одинаковый статус общепризнанных принципов и норм международного права в правовой системе Российской Федерации независимо от сферы и особенностей правового регулирования.

Такое понимание оправдывается и тем, что норма ч. 4 ст. 15 является конституционной основой или принципом. Согласно ч. 2 ст. 16 понимание и применение всех других положений Конституции не должно противоречить установленным основам конституционного строя, и норме ч. 4 ст. 15 в том числе.

Общепризнанные принципы и нормы международного права во многих случаях не могут применяться непосредственно на территории конкретного государства без принятия дополнительных необходимых для их реализации. Однако законодатели, определяя юридические методы и средства, гарантирующие соблюдение прав человека, должны учитывать требования и стандарты, закрепленные в международно-правовых документах.

Эта особенность отражена в тексте комментируемой статьи, где говорится, что права и свободы человека в Российской Федерации признаются и гарантируются в соответствии с настоящей Конституцией. К этому можно добавить: и в соответствии с принимаемыми в ее развитие федеральными законами.

В этой связи возникает вопрос об источниках общепризнанных принципов и норм международного права, определяющих права и свободы человека и гражданина. В отдельных комментариях данной статьи Конституции (см.: Конституция Российской Федерации. Вопросы и ответы. Роскадры. М., 1994) источниками таких прав и свобод человека называются Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г., другие резолюции ООН, документы других международных организаций, международные договоры, пакты об экономических, социальных и культурных, гражданских и политических правах человека 1966 г. (21-я сессия Генеральной Ассамблеи ООН), резолюции и документы международных совещаний (документы ОБСЕ, например, Хельсинкский заключительный акт 1975 г.).

Такое мнение не соответствует юридической значимости указанных документов, являющихся по сути своей рекомендациями. Что касается Всеобщей декларации прав человека, то многие ее положения стали конституционными нормами и могут применяться именно как таковые.

2. Часть 2 комментируемой статьи посвящена основным правам человека, которые Конституция (ст. 55) отличает от его других, т.е. не основных, или производных, прав. Так, предусмотренное в ст. 8, 9 и особенно в ст. 34, 35 и 36 право каждого или только гражданина России, иметь в собственности имущество, землю и т.п. - есть основное право. Но основанное на нем конкретное право собственности физического лица на определенный объект есть право производное, не основное.

Основные права, т.е. возможность осуществлять свои конституционные и другие правомочия, неотчуждаемы, т.е. отказ от них юридически недействителен. Производные от основных, "другие" права, например право собственности на определенную вещь, отчуждаемы; она может быть продана, подарена и т.п., но это не ущемляет основного права человека иметь в собственности имущество.

Основные права и свободы человека принадлежат каждому от рождения. Это принципиальное положение касается происхождения основных прав. Человек имеет основные права от рождения, а не от государства, которое, если следовать этатистским,

централистско-бюрократическим теориям, может "даровать" права по своей "милости" или отнимать их по своему произволу. Этот примитивный подход, ставящий в центр всей правовой и политической системы не личность человека и гражданина, а государство, имеет за собой известные исторические традиции абсолютизма, фашизма, милитаризма, великодержавности и т.д. Но он принципиально чужд духу Конституции Российской Федерации 1993 г.

Принадлежность человеку его основных прав от рождения признана многими демократическими государствами и закреплена в ряде конституций и международно-правовых актов, упоминаемых в общей форме в ч. 1 ст. 17. Конституция запрещает издание законов, отменяющих или умаляющих права и свободы человека и гражданина (ч. 2 ст. 55), обязывает органы публичной власти и их должностных лиц предоставлять гражданам информацию, затрагивающую их права и свободы, и предусматривает систему мер государственной судебной и иной защиты прав и свобод человека и гражданина. Нарушенные права человека и гражданина подлежат восстановлению законными действиями лица, которому они принадлежат, или конкретных органов государственной власти или местного самоуправления.

Основные права и свободы человека могут быть ограничены в случаях и в мере, предусмотренных Конституцией и законом в целях защиты основ конституционного

строения, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения

обороны страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55). Некоторые права могут быть ограничены в случае злоупотребления ими, например право на объединение – запретом создания и деятельности общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни и т.п. (ч. 5 ст. 13 и др.). Конституция в ст. 56 и 88 предусматривает возможность в

условиях чрезвычайного положения, вводимого Президентом Российской Федерации в соответствии

с федеральным конституционным законом, устанавливать отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия; но ч. 3 ст. 56 запрещает даже при чрезвычайном положении ограничивать права и свободы, предусмотренные рядом статей Конституции. По-видимому, подобное решение может быть принято и при введении Президентом Российской Федерации военного положения в случае агрессии или непосредственной угрозы агрессии против Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом (ст. 87).

3. Часть 3 ст. 17 устанавливает важный принцип, обеспечивающий одну из сторон жизни и деятельности цивилизованного общества, каждого человека и гражданина.

Конституция должна не только закрепить максимально возможные права и свободы. Поскольку люди, свободно осуществляя свои права и свободы, взаимодействуют друг с другом, интересы, права, действия одних людей могут прийти и приходят в противоречие с интересами, правами и поступками других. Перед культурным обществом стоит задача согласовать эти интересы, способствовать достижению компромиссов даже несовпадающих целей и действий. Прежде всего надо противодействовать

разрушающим общество и государство попыткам осуществлять свои права и свободы за счет прав и свобод других лиц, обуздывая проявления эгоизма, своеволия, анархии, обеспечивая общественное согласие, социальное партнерство.

Для решения этих задач важную роль играет соблюдение принципа формального равенства людей перед законом и судом, равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и т.п. (ст. 19 Конституции). Отсутствие

привилегий в пользовании правами и свободами - одно из важнейших положений конституционного права.

Принципы этого рода содержатся в международно-правовых актах, о которых в общей форме говорится в ч. 1 ст. 17. Еще в 1948 г. Всеобщая декларация прав человека провозглашала равенство всех людей в их достоинстве и правах и призывала их поступать в отношении друг друга в духе братства (ст. 1), допуская ограничение прав и свобод одних людей должным признанием и уважением прав и свобод других людей (ст. 29). А в Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 г. говорится: "Ничто в настоящем Пакте не может толковаться как обозначающее, что какое-либо государство, какая-либо группа или какое-либо лицо имеют право заниматься какой-либо деятельностью или совершать какие бы то ни было действия, направленные на уничтожение любых прав или свобод, признанных в настоящем Пакте, или на ограничение их в большей мере, чем предусматривается в настоящем Пакте".

Нарушенное равноправие людей нужно защищать и восстанавливать всеми средствами, предоставляемыми Конституцией и законом. В частности, каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом, - от обращения за помощью к судам, к правоохранительным органам и т.д. до законной самозащиты, добиваясь не только восстановления нарушенных прав, но и возмещения, вызванного нарушением материального и морального ущерба.

Многие другие статьи гл. 2 применяют общий принцип уважения к чужим правам и свободам, к осуществлению человеком и гражданином своих прав и свобод.

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.

Комментарий к статье 18

Закрепление в Конституции принципа ее высшей юридической силы и прямого действия (ч. 1 ст. 15), его конкретизация в признании прав и свобод человека и гражданина непосредственно действующими (ст. 18) и гарантирование каждому судебной защиты его прав и свобод (ст. 46) создают все необходимые юридические предпосылки для превращения Конституции в непосредственно действующее право. В прежних советских конституциях нормы о правах и свободах не обладали таким свойством, ибо не могли реализовываться, если не было соответствующего закона, партийно-правительственного постановления, ведомственной инструкции. На практике применялись именно последние, а не конституционные нормы. Отсутствовал институт судебного конституционного контроля. Придание Конституции качества акта прямого действия принципиально изменяет ее роль и значение в правовой системе.

Благодаря своим юридическим свойствам, нормативности Конституция, ее положения о правах и свободах оказывают непосредственное регулирующее воздействие на общественные отношения. При этом права и свободы признаются непосредственно действующими независимо от того, существуют уже или еще нет законодательные акты, призванные при необходимости их конкретизировать, определять правила, механизмы и процедуры для их наиболее эффективного осуществления. Каждый субъект права - государственный или общественный орган, должностное лицо или гражданин - должен сверять свои юридически значимые действия прежде всего с Конституцией,

руководствоваться ею. Она является правовым основанием для отмены актов и пресечения действий, которые ей противоречат. При защите в суде, ином органе своих прав и свобод правомерна ссылка непосредственно на конституционные нормы, как правомерна такая ссылка и со стороны этих органов при принятии ими решения.

Имеются права и свободы, которые, исходя из смысла конституционных норм, не требуют для своего осуществления дополнительной законодательной регламентации.

Например, свобода мысли, свобода творчества, право на участие в культурной жизни и на доступ к культурным ценностям. Другие нуждаются в этом для более полной и гарантированной их реализации, что вытекает из характера самого права и свободы или прямого указания в Конституции на необходимость принятия закона. Так, норма ст. 30 Конституции о праве на объединение реализуется в единстве с конкретизирующими ее федеральными законами от 19 мая 1995 г. "Об общественных объединениях", от 12 января 1996 г. "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности", рядом других; норма ст. 32 об избирательных правах - с федеральными законами от 6 декабря 1994 г. "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации", от 2 июня 1995 г. "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" и др.; норма ст. 40 о праве на жилище - с Жилищным кодексом и другими актами жилищного законодательства.

При развитии, конкретизации в законах конституционных положений не исключена опасность их искажения, сужения сферы действия права или свободы, установления таких процедур и механизмов их реализации и защиты, которые в силу неполноты, ущербности могут затруднить осуществление этого права или свободы. Кроме того, низкий уровень правосознания и правовой культуры в обществе вообще и у многих представителей власти в частности порождает еще большую опасность - нарушение прав и свобод при применении даже совершенных законов изданием подзаконных актов, действиями должностных лиц. Поэтому принципиальное значение имеют положения комментируемой статьи, согласно которым смысл, содержание и применение законов, как и других правовых актов, должны быть подчинены обеспечению прав и свобод человека и гражданина. Эти положения адресованы всем ветвям государственной власти и местному самоуправлению. При их несоблюдении вступает в действие механизм судебного конституционного контроля и судебной защиты.

Конституция возлагает на Конституционный Суд проверку по запросам уполномоченных на то органов и лиц конституционности законов, иных нормативных актов, договоров.

По жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов он проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле (см. комментарий к ст. 125). Конституционный Суд уже принял немало решений, которыми признал неконституционными положения целого ряда законов, других нормативных актов на том основании, что они по своему буквальному смыслу или по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, фактически устанавливали необоснованные ограничения конституционных прав граждан, препятствия к их полному осуществлению. То же относится к прежнему полномочию Конституционного Суда проверять конституционность обыкновенной правоприменительной практики.

На основе Конституции России 1993 г. Конституционный Суд признал неконституционными полностью или частично положения некоторых законов, касающиеся, например, права на судебную защиту, равенства граждан перед законом и судом, прав потерпевших от злоупотреблений властью, избирательных, трудовых, жилищных прав, права на благоприятную окружающую среду и на возмещение ущерба, причиненного экологическим

правонарушением, права свободно выезжать за пределы страны и беспрепятственно возвращаться в нее, иных прав. Все эти решения были направлены на защиту основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечение их непосредственного действия. Развивается практика прямого применения Конституции, прежде всего в сфере защиты прав и свобод граждан, и в деятельности других звеньев судебной власти – судов общей юрисдикции и арбитражных судов. 31 октября 1995 г. Пленум Верховного Суда Российской Федерации принял специальное постановление "О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия". Постановление, исходя из требований ч. 1 ст. 15, ст. 18 Конституции, ориентирует суды на то, чтобы в соответствии с этими конституционными положениями они оценивали при рассмотрении дел содержание закона или иного нормативного акта, регулирующего рассматриваемые судом правоотношения, и во всех необходимых случаях применяли Конституцию в качестве акта прямого действия. Это очень важно для реальной защиты прав и свобод человека, учитывая, что в суд могут быть обжалованы решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц и государственных служащих, посягающие на права и свободы граждан (см. комментарий к ст. 46).

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.

Комментарий к статье 19

1. Закрепленный в ч. 1 комментируемой статьи принцип равноправия касается всех сфер жизни. Он означает одинаковый подход, равную мерку при решении вопроса о правах и свободах, обязанностях и ответственности всех людей, относящихся к той или иной категории, указанной в законе.

Например, содержащееся в ч. 2 ст. 21 Конституции правило о том, что никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию, относится к каждому человеку – гражданину России, иностранцу, лицу без гражданства – и дает всем равную правовую защиту, включая и тех, кто совершил преступление и находится в местах лишения свободы. Точно так же никто без судебного решения не может нарушить право каждого на тайну переписки, телефонных переговоров и иных сообщений (см. комментарий к ст. 21 и 23). В ч. 5 ст. 37 Конституции содержится правило, согласно которому работающему по трудовому договору гарантируются установленные федеральным законом продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни, оплачиваемый ежегодный отпуск. Это значит, что каждый, заключивший договор, имеет право на указанные гарантии. Равным образом решаются и иные вопросы, касающиеся свобод, обязанностей и ответственности человека и гражданина.

Более подробно права и свободы регламентируются в многочисленных законодательных

актах, конкретизирующих и развивающих соответствующие положения Конституции.

Содержание ч. 1 комментируемой статьи полностью соответствует ст. 7 Всеобщей

декларации прав человека, провозгласившей, что все люди равны перед законом и имеют право, без всякого различия, на равную защиту закона.

Под законом, о котором говорится в ч. 1 комментируемой статьи, понимаются Основной закон государства - Конституция Российской Федерации и основанные на ней федеральные и федеральные конституционные законы Российской Федерации, а также законы субъектов Российской Федерации.

Часть таких законов являются отраслевыми - это гражданское, жилищное, административное законодательство, законы о труде, о браке и семье, пенсионные, уголовные и др. Законы об образовании, о здравоохранении, о реабилитации жертв политических репрессий и другие относятся к межотраслевым.

Наиболее высокий уровень законодательного урегулирования представлен кодифицированными актами - кодексами, уставами, положениями. Это акты, обеспечивающие наиболее полное, обобщенное и системное регулирование определенной группы общественных отношений.

Законы о конституционных правах, свободах и обязанностях человека и гражданина

не должны отклоняться от содержания и смысла комментируемой нормы.

В ст. 125 Конституции установлено, что любой закон может быть проверен с точки зрения его соответствия Конституции, в том числе и комментируемой норме, Конституционным Судом Российской Федерации (см. комментарий к этой статье).

Примечание

Осуществляя такую проверку, Конституционный Суд признал не соответствующим Конституции ряд законодательных норм по причине их отклонения от смысла положения

комментируемой статьи о равенстве всех перед законом. Это, например, обнаружилось

при рассмотрении дела о проверке конституционности ч. 1 и 2 ст. 54 Жилищного кодекса РСФСР в связи с индивидуальной жалобой. Суд пришел к выводу, что содержащееся

в ч. 1 ст. 54 ЖК положение об "установленном порядке" как процедуре вселения в жилое помещение при условии прописки противоречит, в частности, конституционному

принципу равенства всех перед законом, и потому норма закона признана не соответствующей

Конституции.

По другому делу, рассмотренному Конституционным Судом, также было установлено

нарушение принципа равенства всех перед законом применительно к праву граждан на жилище.

В п. 8 ч. 2 ст. 60 Жилищного кодекса установлено, что в случае осуждения лица к лишению свободы на срок свыше 6 месяцев жилое помещение за ним сохраняется

до приведения приговора в исполнение. Рассмотрев это дело по жалобам группы заявителей, Конституционный Суд в постановлении от 23 июня 1995 г. указал, что временное непроживание лица в жилом помещении, в том числе в связи с осуждением

его к лишению свободы, само по себе не может свидетельствовать о ненадлежащем осуществлении нанимателем своих жилищных прав и обязанностей, а следовательно, служить самостоятельным основанием для лишения права пользования жилым помещением.

Указанная норма ЖК признана не соответствующей Конституции, в частности

ее ст. 19.

В связи с нарушением требования, закрепленного в ч. 1 комментируемой статьи, Конституционный Суд признал не соответствующими Конституции и ст. 220-1 и 220-2 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР. В постановлении Конституционного Суда от 3 мая 1995 г. по делу о проверке конституционности статей 220-1 и 220-2 УПК РСФСР в связи с индивидуальной жалобой А. записано: "Ограничение круга лиц, имеющих право на судебное обжалование в порядке ст. 220-1 и 220-2 УПК РСФСР, лишь теми, кто содержится под стражей, противоречит статье 19 Конституции Российской Федерации, закрепляющей равенство всех перед законом". В качестве одного из аргументов в постановлении указывается на то, что различия в фактическом положении лиц, которые только должны быть арестованы или уже подвергнуты предварительному заключению, не должны влиять на решение вопроса об их праве требовать и обязанности суда проверить законность постановления об аресте.

Конституционная норма о равенстве всех перед законом и судом свидетельствует о той роли, которую Конституция придает судебной власти как наиболее эффективному средству защиты и восстановления прав и свобод в случае их нарушения.

Конституция гарантирует каждому судебную защиту его прав и свобод и право обжалования в суд решений и действий (или бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц (см. комментарий к ст. 46). Инструментом реализации этого конституционного положения является Закон Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан", с изменениями и дополнениями от 14 декабря 1995 г. (ВВС РФ, 1993, N 19, ст. 685, СЗ РФ, 1995, N 51, ст. 4970).

Под судом, о котором говорится в ч. 1 комментируемой статьи, понимаются суды, выступающие в качестве органов судебной власти и осуществляющие правосудие посредством гражданского, административного, уголовного и конституционного судопроизводства. Речь идет о судах общей юрисдикции - от районного до Верховного Суда Российской Федерации, арбитражных судах и Конституционном Суде Российской Федерации (см. комментарий к ст. 128).

Конституционный принцип равенства всех перед законом и судом закреплен и конкретизирован в процессуальном законодательстве (ст. 5 ГПК РСФСР и ст. 14 УПК РСФСР).

Равенство всех перед законом и судом обеспечивается, в частности, тем, что каждое дело рассматривается единым для всех судом, в одном и том же порядке, на основе одинаковых процессуальных правил с предоставлением равного объема гарантий для лиц, участвующих в деле.

С принципом равенства всех перед законом и судом тесно связан и конституционный принцип равноправия сторон, предусмотренный ст. 123 Конституции (см. комментарий к этой статье). Истец и ответчик в исковом производстве, жалобщик и орган, организация либо должностное лицо, решения или действия которых обжалуются в производстве по делам, возникающим из административно-правовых отношений, в гражданском судопроизводстве; подсудимый и обвинитель в уголовном судопроизводстве являются сторонами, которым закон предоставляет равные возможности использовать процессуальные средства для защиты своих прав и интересов.

Сторонам предоставляются равные возможности знакомиться с материалами

дела, заявлять ходатайства, задавать вопросы участникам процесса, свидетелям, экспертам, заявлять отводы, давать объяснения суду, участвовать в прениях и т.д.

Имея равные процессуальные права, стороны несут и равные процессуальные обязанности. Принцип равноправия сторон проводится в жизнь и в судопроизводстве по арбитражным делам, и в конституционном судопроизводстве.

Исключение из правила о равенстве всех перед законом и судом предусмотрено, естественно, в самой Конституции Российской Федерации, в ее ст. 91, 98 и ч. 2 ст. 122. Оно относится к неприкосновенности Президента Российской Федерации, членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы и судей.

На практике возникали вопросы соответствия Конституции законодательных актов, в том числе с точки зрения требованиям комментируемой статьи, ограничивающих возможность привлечения к уголовной ответственности членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы и судей.

Примечание

Эти вопросы рассмотрены в постановлениях Конституционного Суда от 20 февраля 1996 г. по делу о проверке конституционности положений ч. 1 и 2 ст. 18, 19 и ч. 2 ст. 20 Федерального закона от 8 мая 1994 г. "О статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" и от 7 марта 1996 г. по делу о проверке конституционности п. 3 ст. 16 Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации" в связи с жалобами граждан М. и Б. (ВКС, 1996, N 2 с. 21).

В обоих постановлениях подчеркнуто, что как неприкосновенность парламентария, закрепленная в ст. 98 Конституции, так и судейская неприкосновенность, о которой говорится в ч. 1 ст. 122 Конституции, - необходимые исключения из равенства всех перед законом и судом. Они выходят за пределы личной неприкосновенности, закрепленной в ст. 122 Конституции Российской Федерации, и не являются личной привилегией, а имеют публично-правовой характер и призваны служить публичным интересам.

Применительно к парламентариям они призваны обеспечивать повышенную охрану законом их личности в силу осуществления ими государственных функций, ограждая от необоснованных преследований, способствуя их беспрепятственной деятельности, их самостоятельности и независимости. Конституционное положение о неприкосновенности

судьи - один из существенных элементов статуса судьи, важнейшая гарантия его профессиональной деятельности. Она направлена на обеспечение основ конституционного строя, связанных с разделением властей, самостоятельностью и независимостью судебной власти. В данном случае имеет значение особый режим судейской работы, повышенный профессиональный риск, наличие различных процессуальных и организационных средств контроля за законностью действий и решений судьи.

Считая в принципе соответствующими Конституции оспариваемые законодательные акты о неприкосновенности членов парламента и судей, Конституционный Суд в своих постановлениях в то же время указал на пределы этой неприкосновенности с тем, чтобы не было необоснованного, расширительного истолкования неприкосновенности.

Так, в постановлении от 20 февраля 1996 г. сказано, что, принимая решение о включении в закон тех или иных положений, касающихся депутатской неприкосновенности, законодатель не может игнорировать общий смысл и цели этого правового института, а также не учитывать его место в системе норм Конституции Российской Федерации. Неприкосновенность парламентария, указывается в постановлении, не означает его освобождения от ответственности за совершенное правонарушение, в том числе

уголовное или административное, если такое правонарушение совершено не в связи с осуществлением собственно депутатской деятельности.

Относительно неприкосновенности судей в постановлении от 7 марта 1996 г. отмечается, что постановка вопроса о возбуждении уголовного дела в отношении судьи возможна при наличии на это согласия соответствующей коллегии судей. Отказ коллегии дать согласие может быть обжалован в высшую квалификационную коллегия судей Российской Федерации.

Решение квалификационной коллегии судей об отказе в даче согласия на возбуждение уголовного дела в отношении судьи может быть обжаловано и в суд постольку, поскольку этим решением затрагиваются права как самого судьи, так и гражданина, пострадавшего от его действий.

2. В части 2 комментируемой статьи конкретизируется, раскрывается и дополняется общее положение о равенстве всех перед законом. Содержание ч. 2 адресовано законодательным и другим нормоустанавливающим органам, а также правоприменителям, общественным объединениям, организациям, предприятиям, учреждениям, органам местного самоуправления, должностным лицам, словом, всем, кто имеет отношение к решению вопроса о правах и свободах человека и гражданина. В комментируемой части статьи запрет дискриминации связан с наиболее часто встречающимися признаками, по которым равенство прав и свобод человека могло бы быть нарушено.

Примечание

Приведенный перечень признаков, по которым не допускается ограничение прав и свобод человека и гражданина, не является исчерпывающим. Это выражено словами "а также других обстоятельств". Примеры ограничения по признакам, не указанным в приведенном перечне, встречаются на практике. Это, в частности, выявилось при рассмотрении в Конституционном Суде Российской Федерации дела о проверке конституционности ст. 2-1 и 16 Закона РСФСР от 18 октября 1991 г. "О реабилитации жертв политических репрессий" (в редакции от 3 сентября 1993 г.) в связи с индивидуальной жалобой А.

Заявительница вместе с родителями в 1942 г. была насильственно выселена с места своего проживания в г. Сталинграде. В 1993 г. родители были реабилитированы

на основании п. "в" ст. 3 Закона РСФСР от 18 октября 1991 г. "О реабилитации жертв политических репрессий", а сама заявительница на основании ч. 1 ст. 2-1 того же Закона была признана пострадавшей от политических репрессий.

Считая, что к ней репрессии применялись непосредственно, как и к родителям, заявительница обращалась в различные организации с просьбой признать ее необоснованно

репрессированной и распространить на нее компенсации и льготы, предусмотренные для этой категории лиц. В просьбе ей было отказано на том основании, что к моменту окончания репрессий она не достигла 16-летнего возраста, с которого по действовавшему в то время законодательству к лицу мог применяться соответствующий вид политических репрессий.

То обстоятельство, что к моменту необоснованного применения репрессий к родителям она не достигла возраста, позволявшего юридически привлечь ее к ответственности, как указывается в постановлении Конституционного Суда от 23 мая 1995 г. по данному делу, не имеет значения для оценки ее правового положения и не может служить основанием для ограничения прав и свобод в процессе реабилитации. В постановлении подчеркнуто, что указанное положение ч. 1 ст. 2-1 названного Закона по существу и смыслу, придаваемому ему на практике, устанавливает необоснованные и несправедливые различия (в том числе связанные с возрастом) для определенной категории граждан, признаваемых пострадавшими

от политических репрессий, по сравнению с необоснованно репрессированными, хотя и к ним применялись репрессии по политическим мотивам.

Указанное положение Закона признано Конституционным Судом не соответствующим Конституции, ее ст. 19 (ч. 1) и ст. 52.

Постановлением Конституционного Суда от 16 октября 1995 г. по делу о проверке конституционности ст. 124 Закона РСФСР от 20 ноября 1990 г. "О государственных пенсиях в РСФСР" в связи с жалобами группы граждан признано не соответствующим, в частности ст. 19 (ч. 1 и 2), Конституции положение ст. 124 названного Закона в той части, в какой оно приостанавливает выплату трудовых пенсий на время лишения пенсионера свободы по приговору суда.

Отраслевое законодательство предусматривает ответственность за дискриминацию.

Одной из таких норм является ст. 74 УК РСФСР, предусматривающая наказание в виде лишения свободы до трех лет или штраф до 16 минимальных размеров оплаты труда за умышленные действия, нарушающие равноправие граждан по признаку расы, национальности, отношения к религии.

3. В ч. 3 комментируемой статьи в самостоятельную норму выделено положение о равенстве мужчины и женщины. Это полностью соответствует требованиям Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Ее ст. 2 обязывает государства-участников "включить принцип равноправия мужчин и женщин в свои национальные конституции". На равные права и свободы мужчин и женщин указывается и в ст. 3 Международного пакта о гражданских и политических правах. В ст. 1 упомянутой Конвенции раскрывается понятие "дискриминация" в отношении женщин, означающее любое различие, исключение или ограничение по признаку пола, которое направлено на ослабление или сводит на нет признание, пользование или осуществление женщинами, независимо от их семейного положения, прав и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или любой другой области. Реализация конституционного положения, закрепленного в ч. 3 комментируемой статьи, является обязанностью законодательных, исполнительных органов, судов, всех правоприменительных органов.

В ч. 3 ст. 19 говорится не только о равных правах и свободах у мужчин и женщин, но и о равных возможностях для их реализации. Это связано с физиологическими особенностями женского организма, функциями, которые женщины выполняют в семье. Особое внимание должно уделяться получению женщинами образования и профессиональной подготовки, их участию в труде, в общественно-политической и культурной деятельности.

С учетом этого в отраслевом законодательстве содержатся нормы о материальной и моральной поддержке материнства и детства, специальных мерах по охране труда и здоровья женщин, их пенсионного обеспечения и т.д.

В законодательстве имеются нормы и об ответственности за нарушение равноправия мужчины и женщины. Так, ст. 139 УК РСФСР предусматривает уголовную ответственность за отказ в приеме на работу или увольнение беременной женщины или кормящей матери.

Несмотря на наличие этих правовых гарантий, реальное положение дел нельзя считать удовлетворительным. Большие надежды в этом отношении возлагаются на Концепцию улучшения положения женщин в Российской Федерации, утвержденную постановлением Правительства Российской Федерации от 8 января 1996 г. N 6. Основная идея Концепции заключается в том, что полное и равноправное участие

женщин в политической, экономической, социальной и культурной жизни на федеральном, региональном и международном уровнях должно стать главной целью государственной политики в области улучшения положения женщин в Российской Федерации.

Пока же, отмечается в документе, неостребованность в политике, дискриминация в труде, ухудшение здоровья и рост насилия в отношении женщин вызывают наибольшее беспокойство общественности в условиях кардинальных реформ, происходящих в России в настоящее время.

В этой связи Концепция признает необходимым в первую очередь содействовать соблюдению прав женщин в единстве с основными правами и основными свободами человека; обеспечивать условия для полноправного участия женщин в принятии решений на всех уровнях управления; содействовать обеспечению равных прав на рынке труда; обеспечивать охрану здоровья женщин, добиваться недопущения и пресечения насилия в отношении женщин.

Для решения этих проблем, указывается в Концепции, следует добиваться создания условий и выработки правовых норм, необходимых для осуществления на практике конституционного принципа равных прав и равных возможностей; использовать опыт, накопленный в различных регионах Российской Федерации; обеспечить координацию действий на федеральном, региональном и международном уровнях.

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.

Комментарий к статье 20

1. Право человека на жизнь – основополагающее право, естественное и неотъемлемое. Провозглашая это право, Международный пакт о гражданских и политических правах отмечает, что оно есть "неотъемлемое право каждого человека. Это право охраняется законом. Никто не может быть произвольно лишен жизни" (п. 1 ст. 6).

В Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. предусматривается, что "никто не может быть намеренно лишен жизни иначе как во исполнение смертного приговора, вынесенного судом за совершение преступления, в отношении которого законом предусмотрено такое наказание". При этом Конвенция не рассматривает как совершенное в нарушение данной статьи такое лишение жизни, которое явилось результатом применения силы, "не более чем абсолютно необходимой" для защиты любого лица от противоправного насилия; для осуществления законного ареста или предотвращения побега лица, задержанного на законных основаниях; в случае действий, предусмотренных законом для подавления бунта или мятежа.

Право на жизнь имеет каждый – от рождения до самой смерти. Установление временных и биологических границ жизни представляет собой сложную проблему, над которой в течение многих лет работали ученые и практики самых разных специальностей и которая в разное время получала различное разрешение. Нынешний уровень медицинской

науки позволил записать в ст. 9 Закона Российской Федерации от 22 декабря 1992 г. "О трансплантации органов и (или) тканей человека" (ВВС РФ, N 2, ст. 62), что заключение о смерти дается на основе констатации необратимой гибели всего головного мозга. Этим критерием должны руководствоваться, в частности, медицинские работники, решая вопросы, связанные с необходимостью продолжения или прекращения лечения, с ампутацией тех или иных органов и т.д.

Наличие у человека права на жизнь не означает, что у него есть и юридическое право на смерть. Более того, история свидетельствует о том, что желание человека уйти из жизни, как правило, встречало осуждение со стороны общественного мнения, церкви и даже государства. Можно сказать, что на таких же позициях остается и действующее российское законодательство (ст. 45 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан. - ВВС РФ, 1993, N 33, ст. 1318), запрещающая медицинскому персоналу даже в случае тяжелой и мучительной болезни пациента удовлетворять его просьбы об ускорении смерти какими-либо действиями или средствами.

Конечно, нельзя не видеть у такого законодательного решения и других причин - стремления исключить случаи отказа врачей от оказания больному медицинской помощи, расправ с людьми под видом удовлетворения их просьб об эвтаназии и т.д.

Право на жизнь обеспечивается комплексом правовых средств, закрепленных как в Конституции, так и в отраслевом законодательстве.

Во-первых, это - конституционные гарантии, обеспечивающие достойную жизнь и свободное развитие человека, государственную поддержку малообеспеченных граждан и иные гарантии социальной защиты: право не подвергаться пыткам, другому жестокому обращению или наказанию, а также медицинским, научным или иным опытам; право частной собственности; право на труд в условиях безопасности и гигиены, за вознаграждение не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда; право на отдых; право на социальное обеспечение; право на охрану здоровья и медицинскую помощь; право на благоприятную окружающую среду и т.д. (см. комментарии к соответствующим статьям). Эти гарантии получают свою конкретизацию и развитие в законодательных и иных правовых актах, определяющих содержание тех или иных прав, а также организационные, финансовые и др. условия их реализации.

Во-вторых - правовые нормы, определяющие границы применения опасных для жизни и здоровья людей препаратов, орудий, механизмов, физической силы. Речь идет, в частности, о таких законах, как УК, УПК, КоАП, Закон о милиции, Закон о внутренних войсках МВД Российской Федерации, Закон об оружии, Закон об оперативно-розыскной деятельности, Закон об органах Федеральной службы безопасности в Российской Федерации, Правила дорожного движения и др.

К третьей группе относятся меры ответственности, установленные за действия, причиняющие вред жизни и здоровью человека или создающие опасность причинения такого вреда. Наибольшее число этих мер закреплено в УК, нормы которого предусматривают ответственность за убийство, причинение опасных для жизни телесных повреждений, поставление в опасность и оставление в опасности, а также за преступления, посягающие на жизнь не конкретных граждан, а населения страны, региона, местности.

2. Допуская возможность лишения жизни человека лишь в связи с исполнением наказания в виде смертной казни, Конституция устанавливает, что, во-первых, эта мера наказания является исключительной, а во-вторых, применяется она временно, "впредь до ее отмены". В связи со вступлением в феврале 1996 г. в Совет Европы Россия приняла на себя обязательство в течение трех лет отменить смертную

казнь, а до принятия такого законодательного решения воздерживаться от исполнения

вынесенных смертных приговоров. Конституция предусматривает также ряд условий, при соблюдении которых эта мера наказания может иметь место: 1) она должна быть установлена только федеральным законом; 2) основанием для ее применения может быть лишь совершение лицом особо тяжкого преступления против жизни; 3) лицу, обвиняемому в совершении преступления, за которое может быть назначена смертная казнь, обеспечено право на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей. По смыслу Конституции, отсутствие хотя бы одного из перечисленных условий делает применение смертной казни недопустимым.

Федеральное уголовное законодательство предусматривает также дополнительные условия, при которых применение смертной казни невозможно. Согласно ч. 2 ст. 23 УК не могут быть приговорены к смертной казни женщины, лица, не достигшие до совершения преступления 18-летнего возраста, а также мужчины старше 65 лет.

Такая регламентация оснований и условий применения смертной казни в значительной

мере соответствует рекомендациям, принятым на этот счет органами мирового сообщества (см.: Резолюция Экономического и Социального Совета ООН 1984/50 от 25 мая 1984 г. "Меры, гарантирующие защиту прав тех, кто приговорен к смертной

казни". - Сборник стандартов и норм Организации Объединенных Наций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия. Нью-Йорк, 1992, с. 253-254).

Что же касается тех рекомендаций, которые не получили прямого закрепления в нашем законодательстве, то и они в той или иной мере реализуются на практике. В частности, по делам, по которым осужденным было назначено наказание в виде смертной казни, во всяком случае - даже при отсутствии жалобы, исходящей от самого осужденного, - обеспечивается проверка приговора вышестоящим судом и рассмотрение вопроса о возможности применения помилования.

В УК нет специального определения особо тяжкого преступления против жизни, поэтому при установлении того, за какое из преступлений может быть в законе предусмотрено наказание в виде смертной казни, нужно исходить из нескольких посылок: 1) это преступление должно быть указано в ст. 7-1 УК в числе тяжких преступлений, 2) оно должно иметь в качестве основного или дополнительного объекта жизнь человека (как преступления против жизни должны рассматриваться не только те, которые предусмотрены в гл. 3 Особенной части УК, но и такие преступления, как террористический акт (ст. 66, 67), посягательство на жизнь работника милиции или народного дружинника (ст. 191-2), посягательство на жизнь военнослужащего, сотрудника органа внутренних дел или иного лица при исполнении ими обязанностей по охране Государственной границы Российской Федерации, а также на жизнь членов их семей (ст. 191-5), терроризм (213-3) и др.), 3) это преступление должно быть умышленным. Действующим УК возможность применения смертной казни предусматривается, впрочем, и за ряд преступлений, не связанных с посягательствами на жизнь или связанных с ними не во всех проявлениях: измена Родине (ст. 64), шпионаж (ст. 65), организационная деятельность, направленная к совершению особо опасных государственных преступлений, а равно участие в антисоветской организации (ст. 72), бандитизм (ст. 77), действия, дезорганизующие работу ИТУ (ст. 77-1), изнасилование (ст. 117). Суд, однако, не вправе, исходя из ч. 2 ст. 20 Конституции, назначать лицу, осуждаемому за какое-либо из этих преступлений, наказание в виде смертной казни.

Новый УК Российской Федерации от 13 июня 1996 г. привел регламентацию применения смертной казни в соответствии с Конституцией, предусмотрев возможность

такого наказания лишь за пять видов преступлений: умышленное убийство при

отягчающих обстоятельствах; посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля; посягательство на жизнь лица, осуществляющего правосудие или предварительное расследование; посягательство на жизнь сотрудника правоохранительного органа; теноцид.

Конституция, специально не оговаривая, приговором какого суда обвиняемому может быть назначена смертная казнь, требует, чтобы при этом ему было обеспечено право на рассмотрение дела судом с участием присяжных заседателей. Суд присяжных в Российской Федерации был учрежден 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" (ВВС РФ, N 33, ст. 1313). Он рассматривает дела, отнесенные согласно ст. 36 УПК к подсудности областных, краевых и приравненных к ним судов. В их числе и дела о преступлениях, за которые может быть назначено наказание в виде смертной казни.

В настоящее время названный Закон, однако, в соответствии с Постановлением Верховного Совета Российской Федерации N 5451/1-1 от 16 июля 1993 г. введен в действие не в полном объеме, вследствие чего суды присяжных созданы и действуют лишь на территории 9 субъектов Российской Федерации (Ставропольского, Алтайского и Краснодарского краев, Ивановской, Московской, Рязанской, Саратовской, Ульяновской и Ростовской областей). С учетом этого обстоятельства и в соответствии с п. 6 раздела второго Конституции на территориях других субъектов Российской Федерации сохраняется прежний порядок судебного рассмотрения соответствующих дел, т.е. судом в составе одного профессионального судьи и двух народных заседателей либо в составе трех профессиональных судей.

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.

Комментарий к статье 21

1. Достоинство личности, как отмечается в Преамбуле Международного пакта о гражданских и политических правах, является свойством, присущим всем членам человеческой семьи, из которого вытекают все неотъемлемые права и на котором основываются свобода, справедливость и всеобщий мир.

Достоинство - неотъемлемое свойство человека как высшей ценности, принадлежащее ему независимо от того, как он сам и окружающие люди воспринимают и оценивают его личность. Поэтому, как бы ни зарекомендовал себя человек, какими бы качествами, в том числе отрицательными, он ни обладал, государство и его органы обязаны в полной мере обеспечивать ему условия для реализации всех прав, обеспечивающих человеческое достоинство. Обеспечить достоинство человека - значит прежде всего относиться к нему не как к объекту воздействия со стороны государства, а как к равноправному субъекту, который может защищать свои права всеми не

запрещенными законом способами (ч. 2 ст. 45 Конституции) и спорить с государством

в лице любых его органов (см.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 3 мая 1995 г. по делу о проверке конституционности ст. 220-1 и 220-2 УПК. - ВКС РФ, 1995, N 2-3, с. 42).

Закон устанавливает, что даже наказание, применяемое к лицам, осужденным за совершение преступления, не должно иметь целью причинение физических страданий

или унижение человеческого достоинства (ч. 2 ст. 20 УК). Из положения о праве всех лиц, лишенных свободы, на гуманное обращение и уважение достоинства (ч. 1 ст. 10 Международного пакта о гражданских и политических правах) исходит и действующий ИТК, предусматривая при определении задач исполнения наказания и полномочий органов, ведающих исполнением наказания, что исполнение наказания не имеет целью причинение физических страданий или унижение человеческого достоинства (ч. 2 ст. 1), а жестокие, бесчеловечные или унижающие человеческое достоинство действия по отношению к осужденным запрещены (ст. 116).

Человек тем более не может быть умален в своем достоинстве до того момента, как он будет признан виновным в совершении преступления, что нашло отражение в целом ряде положений уголовно-процессуального законодательства. Так, ст. 20 УПК запрещает помогать показаний обвиняемого и других участвующих в деле лиц путем насилия и угроз; ст. 181 и 183 не допускают при освидетельствовании или проведении эксперимента действий, унижающих достоинство или опасных для здоровья освидетельствуемого и иных лиц; ст. 172 и 181 требуют проводить соответственно

личный обыск и освидетельствование в присутствии понятых одного пола с обыскиваемым

(освидетельствуемым).

Ряд правовых норм, обеспечивающих достоинство человека, закреплен в законодательстве

о здравоохранении. При обращении за медицинской помощью и ее получении пациент, согласно ст. 30 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан (ВКС РФ, 1993, N 33, ст. 1318), имеет право, в частности, на: уважительное

и внимательное отношение; обследование, лечение и содержание в условиях, соответствующих

санитарно-гигиеническим требованиям; облегчение боли, связанной с заболеванием и (или) медицинским вмешательством, благодаря чему, даже находясь в тяжелом состоянии, он может сохранять достоинство. "Уважительное и гуманное отношение, исключающее унижение человеческого достоинства", должно обеспечиваться всем лицам, страдающим психическими расстройствами, при оказании им психиатрической помощи (ч. 2 ст. 5 Закона Российской Федерации от 2 июля 1992 г. "О психиатрической

помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании". - ВКС РФ, 1992, N 33, ст. 1913).

Действующее гражданское законодательство называет достоинство личности в числе нематериальных благ, принадлежащих человеку от рождения, неотчуждаемых и непередаваемых (ч. 1 ст. 150 ГК). В случаях совершения каких-либо действий, оскорбляющих достоинство человека, он вправе требовать по суду денежной компенсации

нанесенного морального вреда (ст. 151, 1100 ГК). Если же моральный вред был причинен распространением сведений, порочащих честь, достоинство или деловую репутацию человека, он вправе требовать опровержения этих сведений адекватным способом - выдачей новых документов, опубликованием опровержения или ответа в соответствующих СМИ, вынесением судебного решения (ст. 152 ГК). Причем человек может добиваться признания по суду распространенных в отношении его сведений не соответствующими действительности и тогда, когда лицо, распространившее такие сведения, невозможно установить. Условия и порядок осуществления гражданином

права на ответ или опровержение распространенных СМИ сведений, порочащих его честь и достоинство, весьма детально регламентированы в ст. 43-46 Закона Российской

Федерации от 27 декабря 1991 г. "О средствах массовой информации" (ВС РСФСР, 1992, N 7, ст. 300; СЗ РФ, 1995, N 3, ст. 169; 1995, N 30, ст. 2870; 1996, N 1, ст. 4).

Наиболее грубые посягательства на честь и достоинство личности (доведение до самоубийства путем жестокого обращения с потерпевшим или систематического унижения его личного достоинства, клевета, оскорбление, заведомо ложный донос, хулиганство и др.) признаются преступлениями и влекут уголовную ответственность (ст. 107, 130, 131, 180, 206 УК).

2. Запрет подвергать человека пыткам, жестокому, бесчеловечному или унижающему его достоинство обращению и наказанию является одним из принципиальных положений международного права, закрепленным в целом ряде международных актов о правах человека: Всеобщей декларации прав человека 1948 г.; Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г.; Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 г.; Декларации о защите всех лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания 1975 г.; Принципах медицинской этики, относящихся к роли работников здравоохранения, в особенности врачей, в защите заключенных или задержанных лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания 1982 г.; Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 г.; Своде принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме, 1988 г.; Основных принципах обращения с заключенными и Стандартных минимальных правил ООН в отношении мер, не связанных с тюремным заключением, 1990 г. и др. (см.: Сборник стандартов и норм ООН в области предупреждения преступности и уголовного правосудия. Нью-Йорк. ООН, 1992).

В соответствии со ст. 1 Конвенции против пыток под пыткой понимается любое действие, которым лицу умышленно причиняется сильная боль или страдание (физическое и нравственное), чтобы получить от него или от третьего лица сведения или признание, наказать за действия, которые оно или третье лицо совершило или в котором подозревается, а также запугать либо принудить к действиям. Причем в Конвенции речь идет о пытке лишь как о такой боли или таких страданиях, которые причиняются государственным и должностным лицом или иным лицом, выступающим в официальном качестве, или по их подстрекательству, с их ведома или молчаливого согласия. Это, как представляется, свидетельствует о том, что основная задача всех вышеперечисленных международных документов, как и ст. 21 Конституции России, состоит в защите человека прежде всего от произвола государства, его органов и должностных лиц. Нарушение запрета на применение пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения при определенных условиях влечет уголовную ответственность в соответствии со ст. 170 (злоупотребление властью или служебным положением), 178 (заведомо незаконный арест или задержание), 179 (принуждение к даче показаний).

Согласно Конвенции в понятие "пытка" не включаются боль и страдание, которые возникают в результате применения законных санкций, неотделимы от этих санкций или вызываются ими случайно. Таким образом, все те непереносимые страдания, которые связаны с задержанием подозреваемого, заключением обвиняемого под стражу или осуждением виновного, не могут быть истолкованы как применение

пытки. Другое дело, что при определенных условиях даже эти меры, оставаясь внешне легальными, могут приобретать черты пытки. Именно так должно расцениваться заключение лица под стражу, произведенное в целях получения от него "признательных" показаний при отсутствии требуемых ст. 89 УПК оснований для применения этой меры пресечения. В пытку, сочетающую в себе элементы физического и нравственного страдания, фактически превращается и содержание под стражей до суда в течение нескольких лет.

Как следует из ряда решений Европейской комиссии по правам человека (1969 г.) и Европейского суда по правам человека (1978 г.), обращение или наказание должно признаваться бесчеловечным, если оно влечет сильные моральные или физические страдания и не может быть оправданным в данной ситуации. Оно признается унижающим человеческое достоинство, если направлено на то, чтобы вызвать у жертв чувство страха, подавленности и неполноценности, оскорбить, унижить или сломить их физическое или моральное сопротивление, вне зависимости от того, совершаются соответствующие действия перед третьими лицами или в частной обстановке (см.: Путеводитель по Европейской конвенции о защите прав человека. Страсбург, Совет Европы, 1994, с. 14-15).

Как частный случай насилия, жестокого или унижающего человеческого достоинства обращения Конституция и международно-правовые документы рассматривают проведение без согласия лица медицинских, научных и иных опытов.

Предусматривая определенные механизмы защиты от такого рода действий, законодатель, в частности, записал в ст. 30 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан, что пациент имеет право на информированное добровольное согласие на медицинское вмешательство и на отказ от медицинского вмешательства. Этим же законом ограничивается (как по кругу медицинских учреждений, так и по основаниям и условиям) применение методов диагностики, лечения и лекарственных средств, не разрешенных к применению, а также биомедицинские исследования (ст. 43).

С учетом особенностей статуса лиц, задержанных, заключенных под стражу, отбывающих наказание в местах лишения свободы либо административный арест, Закон специально устанавливает запрет проводить в отношении их испытание новых методов диагностики, профилактики и лечения, а также лекарственных средств, проведение биомедицинских исследований (ч. 3 ст. 29).

Такого же плана особая оговорка предусмотрена Законом "О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании" в отношении лиц, страдающих психическими расстройствами: они имеют право на предварительное согласие и отказ на любой стадии от использования в качестве объекта испытаний медицинских средств и методов, научных исследований или учебного процесса, от фото-, видео- или киносъемки (ч. 2 ст. 5).

Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан (ч. 8 ст. 43), а также Закон "О средствах массовой информации" в редакции от 19 июля 1995 г. (ч. 2 ст. 4) запрещают пропаганду методов профилактики, диагностики, лечения и лекарственных средств, не прошедших проверочных испытаний в установленном порядке, а также использование в теле-, видео- и кинопрограммах, в информационных компьютерных файлах и программах обработки информационных текстов скрытых вставок, воздействующих на подсознание людей и (или) оказывающих вредное влияние на их здоровье (СЗ РФ, 1995, N 30, ст. 2870).

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.

Комментарий к статье 22

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

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

Как видно из системного анализа положений названных международных документов, свобода и личная неприкосновенность трактуются в них достаточно широко, охватывая сферу как биологической, так и социальной жизни. Право на свободу, в частности, включает в себя комплекс конкретных правомочий, реализуемых в сфере личной (свобода выбора места пребывания, свобода передвижения, свобода действий и т.д.), политической (свобода мысли, свобода слова и т.д.), профессиональной (свобода труда, свобода творчества и т.д.) жизни. Возможность такой широкой трактовки понятия "свобода" никоим образом не опровергается наличием в Конституции Российской Федерации и в отраслевых законодательных актах норм, специально посвященных тем или иным проявлениям свободы личности, поскольку в этом всего лишь проявляется обычная для законодательства практика включения в закон наряду с общими нормами (ч. 1 ст. 22 Конституции) наиболее значимых специальных норм (например, ст. 23, 26, 27, 29 Конституции).

Одним из прав, тесно связанных с правом на свободу, является право на личную неприкосновенность, о котором также говорится в ст. 22. Личная неприкосновенность предполагает недопустимость какого бы то ни было вмешательства извне в область индивидуальной жизнедеятельности личности и включает в себя физическую (телесную)

неприкосновенность и неприкосновенность психическую.

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

Гарантируя свободу и личную неприкосновенность, законодатель широко использует

как регулятивные, так и охранительные возможности права.

Так, принятые 22 июля 1993 г. Основы законодательства Российской Федерации

об охране здоровья граждан (ВВС РФ, 1993, N 33, ст. 1318) устанавливают, что любое медицинское вмешательство допускается только с согласия пациента или его законных представителей (если речь идет о несовершеннолетних, не достигших 15 лет, или недееспособных граждан). Без согласия пациента медицинская помощь может оказываться лишь в случаях, когда его состояние не позволяет ему выразить свою волю (ст. 32 Основ). Сходное правило закреплено и в ст. 11 Закона от 2 июля 1992 г. "О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании"

(ВВС РФ, 1992, N 33, ст. 1913), в соответствии с которой лечение без согласия лица, страдающего психическим расстройством, или без согласия его законного представителя может проводиться лишь в случаях, предусмотренных УК, или когда, как сказано в ст. 29, психическое расстройство обуславливает: опасность лица для себя или окружающих; его беспомощность или существенный вред его здоровью вследствие ухудшения состояния. Трансплантация органов или тканей человека согласно ст. 1 Закона от 22 декабря 1992 г. "О трансплантации органов и (или) тканей человека" (ВВС РФ, 1993, N 2, ст. 62) допускается лишь при наличии согласия на то донора и только при условии, что его здоровью не будет причинен значительный вред. Федеральный закон от 30 марта 1995 г. "О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита

человека (ВИЧ-инфекции)" (СЗ РФ, 1995, N 14, ст. 1212), вводя комплекс мер, обеспечивающих профилактику и лечение этого заболевания, предусматривает, что медицинское освидетельствование граждан с целью выявления ВИЧ-инфекции проводится только добровольно, за исключением случаев обязательного освидетельствования

отдельных категорий лиц (доноры; работники медицинских учреждений, учреждений общественного питания и т.п.; осужденные, отбывающие наказание в местах лишения свободы) .

Значительный круг норм, предписания которых гарантируют неприкосновенность личности, содержится в законодательстве, регламентирующем юрисдикционную деятельность государственных органов. Так, в ходе уголовного судопроизводства привод, задержание, арест, личный обыск и другие, принудительные по своему характеру, действия допускаются лишь при наличии перечисленных в законе оснований и в установленном им порядке (ст. 73, 75, 96, 122, 168 УПК). Согласно ст. 181 и 183 УПК проведение ряда процессуальных действий (в частности, освидетельствования и следственного эксперимента) не допускается, если этим создается опасность здоровью человека. Исчерпывающе указаны в законе и случаи, в которых возможны такие формы ограничения свободы и личной неприкосновенности, как доставление административного правонарушителя, задержание, личный досмотр (ст. 238, 240, 244 КоАП) .

Вторую группу правовых гарантий неприкосновенности образуют нормы, наделяющие

граждан определенными правами по защите своей жизни, здоровья, половой неприкосновенности

от противоправных посягательств на них. Центральное место в этой группе занимают положения УК и КоАП о необходимой обороне. Согласно со ст. 13 УК каждый имеет право на защиту своих прав и законных интересов от общественно опасного посягательства

независимо от возможности обратиться за помощью к другим лицам и органам власти. При этом если нападение сопряжено с насилием, опасным для жизни обороняющегося или другого лица, либо с непосредственной угрозой применения такого насилия, закон признает правомерной защиту личности путем причинения любого вреда посягающему.

Защита личности от иного нападения является правомерной, если в процессе ее не было допущено нарушения пределов необходимой обороны.

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

Правомерность действий, хотя и причиняющих вред правонарушителю, но совершаемых в состоянии необходимой обороны, констатируется и в ст. 19 КоАП.

Защита неприкосновенности личности обеспечивается также с помощью норм Закона от 20 мая 1993 г. "Об оружии" (ВВС РФ, 1993, N 24, ст. 860), а также принятых на основе этого Закона нормативных актов (см., в частности:

Постановление

СМ - Правительства РФ от 2 декабря 1993 г. N 1256 "О мерах по реализации Закона Российской Федерации "Об оружии". - САПП РФ, 1993, N 49, ст. 4772), предоставляющих гражданам право приобретения и использования гражданского оружия в целях самообороны.

Постановлением Правительства РФ от 21 июля 1998 г. N 814 постановление СМ РФ от 2 декабря 1993 г. N 1256 признано утратившим силу. Упомянутым постановлением

утверждены Правила оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации и Положение о ведении и издании Государственного кадастра гражданского и служебного оружия и патронов к нему

Третью группу правовых средств, обеспечивающих право на свободу и личную неприкосновенность, составляют нормы уголовного, административного, гражданского и иного законодательства, устанавливающие ответственность за посягательства на это право и предусматривающие порядок возмещения вреда, причиненного в результате подобных посягательств.

Так, на защиту жизни человека направлены, в частности, ст. 102 - 107 УК, на защиту его здоровья - ст. 108 - 116 УК, на защиту половой свободы ст. 117 - 121 УК, на защиту психической неприкосновенности - ст. 148, 171, 176 - 179, 207 УК и др.

В случае причинения гражданину физического, морального или имущественного вреда вследствие нарушения его права на свободу и личную неприкосновенность этот вред подлежит обязательному возмещению на основании ст. 16 и п. 59 ГК. С учетом положений этого законодательного акта должны применяться и нормы Положения о порядке возмещения ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда, утвержденного Указом Президиума Верховного Совета СССР от 18 мая 1981 г. (ВВС СССР, 1981, N 21, ст. 741) и до сих пор ошибочно воспринимаемого правоприменительной практикой в качестве единственного нормативного акта, предусматривающего возмещение вреда, причиненного в ходе уголовно-процессуальной деятельности.

Конституция и законодательство Российской Федерации, наряду с общими нормами об обеспечении свободы и неприкосновенности личности, закрепляют ряд положений, касающихся обеспечения неприкосновенности отдельных категорий лиц, чья служебная деятельность, сопряженная с повышенным профессиональным риском, немыслима вне режима независимости от каких бы то ни было влияний. Так, ст. 18 и 20 Федерального закона от 8 мая 1994 г. "О статусе депутата Совета Федерации

и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации"

(ВФС РФ, 1994, N 7, ст. 304) предусматривается, что вышеназванные депутаты не могут быть задержаны, арестованы, привлечены к уголовной ответственности, а также обысканы и досмотрены без согласия на то соответствующей палаты Федерального

Собрания. Сходные гарантии установлены и в отношении судей, для применения вышеназванных принудительных мер к которым необходимо предварительно получить согласие соответствующей квалификационной коллегии судей (ст. 16 Закона от

26 июня 1992 г. "О статусе судей в Российской Федерации" с последующими изменениями и дополнениями. - ВВС РФ, 1992, N 30, ст. 1792; ВФС РФ, 1995, N 19, ст. 792). Правовая обоснованность установления для этих категорий лиц дополнительных гарантий неприкосновенности была подтверждена постановлениями Конституционного Суда Российской Федерации от 20 февраля 1996 г. по делу о проверке конституционности положений ч. 1 и 2 ст. 18, ст. 19 и ч. 2 ст. 20 Федерального закона от 8 мая 1994 г. "О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" и от 7 марта 1996 г. по делу о проверке конституционности п. 3 ст. 16 Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации" (ВКС, 1996, N 2, с. 12).

2. Наиболее существенные ограничения права на свободу и личную неприкосновенность человека связываются с применением ареста, заключения под стражу и задержания, в связи с чем ч. 2 ст. 22 Конституции специально определяет условия, при наличии которых эти меры правового принуждения могут быть применены.

При этом, с учетом принятого в действующем законодательстве словоупотребления, под арестом могут пониматься: 1) мера пресечения, применяемая в ходе уголовного судопроизводства к обвиняемому или подозреваемому (п. 16 ст. 34 УПК). В этом смысле термин "арест" является тождественным другому используемому в этой статье термину - "заключение под стражу"; 2) административный арест, применяемый в качестве меры административного взыскания (ст. 32 КоАП). В проекте нового УК Российской Федерации термином "арест" обозначается также новый вид наказания, который может применяться лишь по приговору суда к лицу, признанному виновным в совершении преступления. Термином "задержание" соответственно обозначаются: 1) задержание лиц, подозреваемых в совершении преступления, осуществляемое в соответствии со ст. 122 УПК; 2) административное задержание как мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях (ст. 240-242 КоАП).

Что же касается понятия "содержание под стражей", то оно в контексте рассматриваемой конституционной нормы объединяет в себе любые случаи ограничения личной свободы - от задержания до лишения свободы, применяемого в качестве меры наказания.

В качестве специфического вида лишения свободы нередко рассматривается также принудительное помещение лица в психиатрическое лечебное учреждение для обследования или лечения. И хотя названная мера непосредственно не обозначается

как лишение свободы или содержание под стражей, в такой позиции есть определенный резон, если даже отвлечься от того, что в недалеком прошлом именно помещение "неблагонадежных" граждан в психиатрические больницы использовалось в качестве средства борьбы с инакомыслием. В любом случае содержание в психиатрическом учреждении по своему принудительному характеру, по условиям изоляции лица, по иным признакам весьма близко к аресту. В связи с этим помещение лица в психиатрический стационар может иметь место только по основаниям, предусмотренным

ст. 28 и 29 Закона "О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании" и при условии судебного контроля за применением этой меры.

В настоящее время положения комментируемой части в полном объеме действуют лишь в сфере, не связанной с уголовно-процессуальными отношениями. Порядок же ареста, содержания под стражей и задержания лиц, подозреваемых в совершении преступления, согласно п. 6 раздела второго Конституции, до приведения законодательства

Российской Федерации в соответствие с Конституцией остается прежним, т.е. существовавшим на момент принятия Конституции России в 1993 г.

Арест как мера административного взыскания может применяться лишь по

решению районного (городского) суда или судьи в исключительных случаях за отдельные виды правонарушений (в частности, мелкое хулиганство) на срок до 15 суток. Причем административный арест не может применяться к беременным женщинам, женщинам, имеющим детей в возрасте до 12 лет, к лицам, не достигшим 18 лет, к инвалидам первой и второй групп (ст. 32 КоАП).

В условиях чрезвычайного положения за отдельные виды правонарушений (неоднократное нарушение установленных требований режима чрезвычайного положения; действия, провоцирующие нарушение правопорядка или национальную рознь, и т.д.) возможно применение административного ареста на срок до 30 суток, однако требование о судебном порядке решения этого вопроса остается неизменным (ст. 31 Закона РСФСР от 17 мая 1991 г. "О чрезвычайном положении". - ВС РСФСР, 1991, N 22, ст. 773). Административное задержание по общему правилу может длиться не более трех часов (ч. 1 ст. 242 КоАП), в связи с чем для его применения специально не предусматривается необходимость принятия судебных решений. В тех же случаях, когда административное задержание допускается на срок свыше 48 часов (задержание нарушителей режима Государственной границы для установления личности и выяснения обстоятельств правонарушения возможно до трех, а с санкции прокурора - до 10 суток; задержание лиц, совершивших мелкое хулиганство, нарушение порядка организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, незаконную торговлю товарами, свободная реализация которых запрещена или ограничена, и некоторые другие правонарушения - до рассмотрения дела судьей или руководителем органа внутренних дел), его продление сверх указанного в комментируемой статье срока должно осуществляться лишь по постановлению судьи.

Порядок применения ареста (заключения под стражу) в качестве меры пресечения

в рамках уголовного судопроизводства определяется главным образом ст. 11, 89, 90, 96 УПК. Как следует из перечисленных статей, он может применяться к лицам, обвиняемым или подозреваемым в совершении преступления, при наличии достаточных оснований полагать, что обвиняемый (подозреваемый): 1) скроется от дознания, предварительного следствия или суда; 2) воспрепятствует установлению

истины по уголовному делу; 3) будет заниматься преступной деятельностью. Арест как мера пресечения может применяться также: 4) для обеспечения исполнения приговора и 5) по мотивам одной лишь опасности инкриминируемого обвиняемому преступления (если оно предусмотрено, в частности, ст. 64-74, 102, 103, 108, 146 и др. УК). Каждое из названных обстоятельств может выступать в качестве самостоятельного основания для применения меры пресечения.

Закон (ч. 1 ст. 96 УПК) также устанавливает, что при наличии указанных оснований применение заключения под стражу возможно лишь по делам о преступлениях,

за которые предусмотрено наказание в виде лишения свободы на срок свыше одного года. И лишь в исключительных случаях эта мера пресечения может быть применена также по делам о преступлениях, за которые предусмотрено наказание в виде лишения свободы и на срок не свыше одного года.

Применение ареста возможно только после возбуждения уголовного дела по решению суда, по постановлению прокурора либо по санкционированному прокурором постановлению лица, производящего дознание, или следователя. Перечисленные решения о применении меры пресечения могут быть обжалованы заинтересованными лицами соответственно в вышестоящий суд, вышестоящему прокурору или прокурору, осуществляющим надзор за производством дознания и предварительного следствия.

Кроме того, постановления органа дознания, следователя и прокурора о заключении обвиняемого или подозреваемого под стражу могут быть обжалованы заинтересованными лицами в порядке, установленном ст. 220 УПК, в суд. Тем

самым до приведения всего уголовно-процессуального законодательства в соответствие с Конституцией Российской Федерации создается реальная возможность осуществления каждым, кто лишен свободы вследствие ареста или содержания под стражей, предусмотренного ст. 9 Международного пакта о гражданских и политических правах права на разбирательство его дела в суде, чтобы этот суд мог безотлагательно вынести постановление относительно законности его задержания и распорядиться о его освобождении, если задержание незаконно. Причем Пленум Верховного Суда Российской Федерации в постановлении от 29 сентября 1994 г. N 6 "О выполнении судами постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 апреля 1993 года N 3 "О практике судебной проверки законности и обоснованности ареста или продления срока содержания под стражей"" (БВС, 1995, N 1, с. 3) указал, что такое право, предполагающее безотлагательную проверку законности задержания и освобождение задержанного, если задержание незаконно, должно обеспечиваться как обвиняемым, так и лицам, задержанным по подозрению в совершении преступления.

Содержание обвиняемого под стражей в качестве меры пресечения при расследовании преступлений, согласно ст. 97 УПК, не может продолжаться свыше 2 месяцев. Однако ввиду особой сложности дела, а также в иных исключительных случаях этот срок может быть продлен соответствующим прокурором в пределах его компетенции, определенной этой же статьей УПК, но не более чем до полутора лет. Причем в целях создания дополнительных гарантий интересов личности продление срока содержания под стражей свыше одного года может осуществляться лишь Генеральным прокурором Российской Федерации после предварительного рассмотрения этого вопроса на коллегии Генеральной прокуратуры.

Действующее уголовно-процессуальное законодательство не предусматривает какого-либо ограничения срока содержания под стражей лиц, уголовные дела в отношении которых направлены в суд с обвинительным заключением. Такое положение, однако, не должно восприниматься как санкционирование законодателем безграничного во времени лишения свободы, поскольку это противоречило бы нормам международного права, гарантирующим право каждого арестованного быть судимым без неоправданной задержки и исключающим возможность произвольного содержания под стражей (п. "с" ст. 14 и п. 1 ст. 9 Международного пакта о гражданских и политических правах), а также внутреннему законодательству, запрещающему поступать с человеком как с преступником до постановления в отношении его обвинительного приговора (ч. 1 ст. 49 Конституции).

В соответствии со ст. 122 УПК задержание лица, подозреваемого в совершении преступления, возможно при наличии одного из следующих оснований: 1) когда лицо застигнуто при совершении преступления или непосредственно после его совершения; 2) когда очевидцы прямо укажут на данное лицо как на совершившее преступление; 3) когда на подозреваемом, на его одежде либо при нем или в его жилище будут обнаружены явные следы преступления; 4) при наличии иных данных, дающих основания подозревать лицо в совершении преступления, если оно покушалось на побег или не имеет постоянного места жительства или когда его личность не установлена. Задержание может быть осуществлено лишь по возбужденному уголовному делу при наличии подозрения в совершении лицом преступления, за которое может быть назначено наказание в виде лишения свободы.

Срок задержания лица, подозреваемого в совершении преступления, не может превышать трех суток, в течение которых прокурор, осуществляющий надзор за дознанием и предварительным следствием, обязан дать санкцию на заключение под стражу либо освободить задержанного. Возможность продления сроков задержания законом не предусмотрена.

14 июня 1994 г. Президентом Российской Федерации был издан Указ N 1226 "О неотложных мерах по защите населения от бандитизма и иных проявлений организованной преступности" (СЗ РФ, 1994, N 8, ст. 804), согласно которому к лицам, подозреваемым в совершении указанных преступлений, допускается применение задержания на срок до 30 суток. 24 июня 1994 г. и.о. генерального прокурора, министром внутренних дел и директором ФСК Российской Федерации было подписано Указание о порядке реализации норм этого Указа. Даже по заявлениям авторов этих документов, ни сам Указ, ни описывающее механизм его применения Указание не согласуются с нормами Конституции и отраслевого законодательства. В силу этого, как представляется, суды при рассмотрении конкретных вопросов, связанных с оценкой законности применения положений Указа о задержании на 30 суток, должны руководствоваться ч. 2 ст. 22 и п. 6 раздела второго Конституции и ст. 122 УПК. Следует заметить, что в связи с принятием России в Совет Европы ей необходимо будет выполнить требование этой организации о скорейшей отмене Указа N 1226.

Порядок и условия содержания под стражей определяются Федеральным законом от 15 июля 1995 г. "О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений" (СЗ, 1995, N 29, ст. 2759), исходя из принципов законности, равенства прав граждан перед законом, гуманизма, уважения человеческого достоинства. Содержание под стражей может осуществляться лишь на основаниях и в целях, установленных УПК, и не должно сопровождаться пытками, иными действиями, имеющими целью причинение физических или нравственных страданий обвиняемым и подозреваемым.

Содержащиеся под стражей обвиняемые и подозреваемые считаются невиновными, пока их виновность не будет доказана и установлена вступившим в законную силу приговором суда; они пользуются правами и свободами, а также несут обязанности, установленные для граждан Российской Федерации, с ограничениями, предусмотренными федеральным, прежде всего вышеназванным, законом. Эти ограничения не могут быть произвольными и должны вводиться лишь в той мере, в какой они обуславливаются требованиями изоляции от общества.

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.

Комментарий к статье 23

1. Сфера личной жизни человека и те отношения, которые складываются в ней между людьми, лишь в незначительной степени регулируются нормами права (см., например: Семейный кодекс РФ). В большей же мере поведение людей в этой сфере определяется особенностями их психологии и существующими в обществе нравственными нормами. Это обусловлено не только трудностями формализации в нормах права межличностных отношений, строящихся на чувствах дружбы, любви, уважения, презрения и др., но и тем, что по самой своей природе человек, помимо

публично значимой деятельности (государственная служба, участие в политической жизни и т.п.), существует как индивид, нуждающийся в определенной независимости от общества, государства, других людей.

Одной из гарантий такой независимости как раз и является право на неприкосновенность частной жизни, на личную и семейную тайну.

Неприкосновенность частной жизни означает, что человек вправе строить свою жизнь в семье, в неформальном общении с друзьями и другими лицами таким образом, как он сам того желает. Он не может быть понужден к вступлению в брак или к его расторжению, к рождению ребенка, к общению с теми или иными людьми. Действующим правовым актам неизвестны существовавшие ранее ограничения возможностей контактов с гражданами иностранных государств или запрет на производство аборт. И в то же время законом устанавливается ответственность за понуждение к вступлению в половую связь (ст. 118 УК), за принуждение женщины к вступлению в брак или воспрепятствование вступлению в брак (ст. 233 УК) и за некоторые другие формы вмешательства в личную жизнь человека.

Конституция гарантирует право на неприкосновенность частной жизни каждому, независимо от его гражданства, пола, возраста, иных свойств личности. В то же время это право может подвергаться определенным ограничениям в отношении: 1) несовершеннолетних и лиц с психическими отклонениями (см., в частности: ст. 13, 14, 59, 60 СК; ст. 37, 39 Закона от 2 июля 1992 г. "О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании". - ВВС РФ, 1992, N 33, ст. 1913); 2) лиц, страдающих тяжкими инфекционными заболеваниями (ВИЧ-инфекция, сифилис, туберкулез и т.д.); 3) лиц, проходящих срочную воинскую службу; 4) лиц, содержащихся под стражей, отбывающих наказание в местах лишения свободы или находящихся после освобождения из ИТУ под административным надзором (ст. 15, 16, 18 Закона от 15 июля 1995 г. "О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений"; гл. 4 ИТК; п. "д" ч. 2 ст. 12 Положения об административном надзоре органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, утвержденного Указом ПВС СССР от 26 июля 1966 г. с изменениями от 12 июня 1970 г., 5 марта 1981 г., 22 сентября 1983 г. - ВВС СССР, 1966, N 30, ст. 597; 1970, N 24, ст. 206; 1981, N 10, ст. 232; 1983, N 39, ст. 584). В отношении этих лиц могут быть установлены специальные правила, касающиеся использования ими своего свободного времени, свиданий с родственниками и другими лицами, переписки, ношения определенного вида одежды и т.д.

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

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

Понятия личной и семейной тайны тесно связаны между собой и во многом совпадают. Различия же между ними усматриваются в одном: если личная тайна непосредственно касается интересов лишь конкретного индивидуума, то семейная тайна затрагивает интересы нескольких лиц, находящихся друг с другом в отношениях, регулируемых Семейным кодексом.

Предметом личной и семейной тайны могут быть сведения: 1) о фактах биографии лица; 2) о состоянии его здоровья; 3) об имущественном положении; 4) о роде занятий и совершенных поступках; 5) о взглядах, оценках, убеждениях; 6) об отношениях в семье или об отношениях человека с другими людьми.

Сведения о совершенных лицом правонарушениях или иная касающаяся его информация, имеющая значение для решения вопроса об ответственности, не подлежат охране как личная или семейная тайна. Однако при этом ни сам обладатель тайны,

ни другие указанные в ст. 51 Конституции и в федеральных законах (см. комментарий к ст. 51) лица не могут быть понуждаемы к ее раскрытию, а необходимые для правосудия сведения должны получаться путем использования имеющихся в распоряжении правоохранительных и правоприменительных органов законных оперативно-розыскных и процессуальных возможностей.

Неприкосновенность частной жизни, личная и семейная тайна гарантируются рядом норм Конституции и отраслевого законодательства. В первую очередь это конституционные положения о тайне переписки и иных сообщений (ч. 2 ст. 23), о недопустимости сбора, хранения, использования и распространения информации о частной жизни лица без его согласия (ч. 1 ст. 24), о неприкосновенности жилища (ч. 1 ст. 25), о судебной защите прав и свобод (ст. 46), которые способствуют

созданию такого правового режима, при котором нарушение неприкосновенности частной жизни оказывается затруднительным или невыгодным.

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

В нем, во-первых, устанавливаются конкретные основания, условия и порядок получения сведений, касающихся личной и семейной тайны, чем создаются препятствия

для произвольного вмешательства в частную жизнь, прежде всего со стороны государственных

органов. Так, органы милиции, ФСБ, иные правоохранительные структуры вправе тем или иным образом проникать в частную жизнь граждан лишь в связи с расследованием

совершенных ими (или в отношении их) преступлений либо при наличии данных о совершающемся преступлении, о несчастном случае, а также для обеспечения личной безопасности граждан и общественной безопасности (см.: п. 3 ч. 1 ст. 68 УПК; ст. 11 Закона РСФСР от 18 апреля 1991 г. "О милиции", ст. 11 Закона Российской Федерации от 24 июня 1993 г. "О федеральных органах налоговой полиции";

ст. 13 Федерального закона от 3 апреля 1995 г. "Об органах федеральной службы безопасности в Российской Федерации").

Во-вторых, федеральное законодательство устанавливает запрет для лиц, которым конфиденциально были доверены сведения, касающиеся частной жизни, затрагивающие личную и семейную тайну, предавать эти сведения огласке. В частности,

согласно ст. 61 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г. (ВВС РФ, 1993, N 33, ст. 1318) не допускается разглашение

составляющей врачебную тайну информации о факте обращения за медицинской помощью, состоянии здоровья гражданина, диагнозе его заболевания и иных сведений, полученных

при его обследовании и лечении. Требование о необходимости хранить в тайне сведения, которые стали известны нотариусу в связи с осуществлением им его профессиональной деятельности, содержится в ст. 16 Основ законодательства Российской Федерации "О нотариате" от 11 февраля 1993 г. (ВВС РФ, 1993, N 10, ст. 537). Сходные положения, предусматривающие необходимость хранения чужой тайны, ставшей известной лицу в связи с выполнением профессиональных обязанностей, содержатся также в ст. 9 Закона Российской Федерации "О психиатрической

помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании", ст. 16 Положения об адвокатуре РСФСР, утвержденного Законом РСФСР от 20 ноября 1980 г. (ВВС РСФСР, 1980, N 48, ст. 1596), в ст. 110 КоБис, ст. 19 УК, ст. 5, 72 УПК и ряде других законов.

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

Правда, нужно заметить, что некоторые из вышеназванных законов все же допускают в исключительных случаях возможность предоставления другим лицам полученной в результате профессиональной деятельности информации о частной жизни граждан, если это необходимо, в частности в связи с проводимым расследованием

или судебным разбирательством (ч. 4 ст. 61 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан).

Такого рода исключения, однако, могут иметь место лишь тогда, когда они прямо предусмотрены в законе. Если же закон не устанавливает каких-либо изъятий из правила о неразглашении доверительной информации, ее передача кому бы то ни было недопустима. Лицо, разгласившее эту информацию, может быть подвергнуто как дисциплинарной, так и уголовной ответственности (ст. 124-1, 184 УК).

С правом на неприкосновенность частной жизни тесно связано другое право человека – на защиту своей чести и доброго имени, т.е. таких элементов характеристики

личности, которые, определяя право человека на почет, уважение, признание, являются основой его положения в обществе.

Из того обстоятельства, что оба вышеназванных права указаны в одной статье Конституции, не следует делать вывод, будто бы Конституция гарантирует защиту чести и доброго имени человека лишь в связи с тайной его частной жизни.

Защита чести и доброго имени предполагает недопущение: 1) распространения помимо воли человека сведений, касающихся его личной и семейной жизни, если эти сведения способны подорвать его репутацию в обществе; 2) тенденциозного освещения тех или иных черт личности, создающего о ней одностороннее представление;

3) сообщения о человеке, его личной, семейной жизни, профессиональной, политической

жизни сведений, не отвечающих действительности (следует заметить, что причинять вред доброму имени могут и такие ложные сведения, которые приписывают человеку несуществующие достоинства); 4) совершения в отношении человека неуважительных, оскорбляющих его действий; 5) присвоения дел и заслуг человека и т.д.

Нарушение этих требований может влечь как применение предусмотренных гражданским законодательством способов защиты гражданских прав вплоть до компенсации

морального вреда (см. ч. 1 ст. 12 ГК, ч. 2 ст. 1099 ГК), так и уголовную, административную или иную ответственность (см., в частности, ст. 130, 131, 180 УК; ст. 40-2 КоАП; ст. 51, 59 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. "О средствах массовой информации". – ВВС РФ, 1992, N 7, ст. 300).

2. Предусмотренное в ч. 2 комментируемой статьи право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, являясь важной гарантией права на неприкосновенность частной жизни человека, его личную и семейную тайну, не может быть, однако, сведено к ней. Требование об обеспечении тайны сообщений выходит за рамки сугубо частной жизни и в значительной мере распространяется на сферу служебных и иных общественных отношений. Такой вывод подтверждается, в частности, содержанием ст. 22 Федерального закона от 9 августа 1995 г. "О почтовой связи", которая со ссылкой на рассматриваемую конституционную

норму гарантирует данное право любой категории отправителей и адресатов, предусматривая,

что "информация о почтовых отправлениях, телефонных переговорах, телеграфных и иных сообщениях, а также сами эти отправления (сообщения) могут выдаваться только отправителям и адресатам или их законным представителям".

В названном Законе ничего не говорится о цензуре или ином контроле за содержанием почтовых отправлений и иных сообщений. Вместе с тем другие законодательные

акты допускают возможность такого ограничения права на тайну сообщений в отношении

лиц, чья жизнь или деятельность связана с определенными режимными условиями (военнослужащие срочной службы, лица, отбывающие наказание в местах лишения свободы). ИТК РСФСР (ст. 26, 28, 30), а также Правила внутреннего распорядка исправительно-трудовых учреждений, согласованные с заместителем Генерального прокурора Российской Федерации и утвержденные Приказом МВД России N 421 от 23 ноября 1992 г., в частности, предусматривают возможность ограничения переписки

между лицами, отбывающими наказание в местах лишения свободы и не являющимися родственниками, а также проверку администрацией ИТУ содержания корреспонденции, поступающей в адрес заключенного или отправляемой им (кроме писем, адресованных в органы прокуратуры и иные правоохранительные органы).

Положения Конституции, согласно которым ограничение права на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений допускается только на основании судебного решения, в настоящее время получили закрепление и в федеральном законодательстве. Так, согласно ч. 3 ст. 22 Закона "О почтовой связи" "задержка, осмотр и выемка почтовых отправлений и документальной корреспонденции, прослушивание телефонных переговоров и ознакомление с сообщениями электросвязи, а также иные ограничения тайны связи допускаются только на основании судебного решения".

В Федеральном законе "Об органах федеральной службы безопасности в Российской Федерации" прямо сказано лишь о том, что осуществление контрразведывательной деятельности, затрагивающей тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений граждан, допускается только на основании судебного решения в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации. Что же касается иных видов деятельности этого органа (борьба с преступностью, разведывательная деятельность), то их регулирование осуществляется на основе бланкетных предписаний, адресующих правоприменителя к нормам Федерального закона от 12 августа 1995 г. "Об оперативно-розыскной деятельности".

Этот закон не только предусматривает, что оперативно-розыскные мероприятия, ограничивающие закрепленные в ст. 23 Конституции права граждан, допускаются лишь на основании судебного решения, но и устанавливает условия, когда такое судебное решение может быть принято. Эти условия связаны с наличием информации: 1) о признаках подготавливаемого, совершаемого или совершенного противоправного деяния, по которому производство предварительного следствия обязательно; 2) о лицах, подготавливающих, совершающих или совершивших противоправное деяние, по которому производство предварительного следствия обязательно; 3) о событиях или действиях, создающих угрозу государственной, военной, экономической или экологической безопасности Российской Федерации (ч. 2 ст. 8 Закона).

При наличии этих условий в случаях, не терпящих отлагательства и создающих угрозу государственной, военной, экономической или экологической безопасности, проведение указанных оперативно-розыскных мероприятий допускается на основании мотивированного постановления одного из руководителей органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность (милиция, ФСБ, налоговая полиция), с обязательным уведомлением судьи в течение 24 часов (48 часов - при наличии угрозы жизни, здоровью, собственности отдельных лиц с их письменного согласия). Если в течение 48 часов по получении такого уведомления судья не примет решения о проведении соответствующего оперативно-розыскного мероприятия, его проведение должно быть прекращено.

Специальная процедура реализации положений ч. 2 ст. 23 Конституции и соответствующих норм федерального законодательства в процессуальных законах не предусмотрена. Однако Пленум Верховного Суда Российской Федерации в постановлении

от 24 декабря 1993 г. "О некоторых вопросах, связанных с применением ст. 23 и 25 Конституции Российской Федерации" (ВВС, 1994, N 3, с. 12) рекомендовал

всем судам принимать к своему производству материалы органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, об ограничении права граждан на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений и рассматривать эти материалы незамедлительно. В постановлении же от 31 октября 1995 г. "О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия" Пленум Верховного Суда Российской Федерации обратил внимание судов на то, что результаты оперативно-розыскных мероприятий, связанных с ограничением конституционного права граждан на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, могут быть использованы в качестве доказательств по делам, лишь когда они получены по разрешению суда на проведение таких мероприятий и проверены следственными органами в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством (БВС, 1996, N 1, с. 4).

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.

Комментарий к статье 24

1. Конституционное положение о недопустимости сбора, хранения, использования и распространения информации о частной жизни лица является одной из гарантий закрепленного в ст. 23 Конституции права на неприкосновенность частной жизни. Оно призвано защитить частную жизнь, личную и семейную тайну от какого бы то ни было проникновения в нее со стороны как государственных органов, органов местного самоуправления, так и негосударственных предприятий, учреждений, организаций, а также отдельных граждан.

Особое значение запрет собирать, хранить, использовать и распространять информацию о частной жизни лица приобретает в связи с созданием информационных систем на основе использования средств вычислительной техники и связи, позволяющих

накапливать и определенным образом обрабатывать значительные массивы информации. Основные положения работы с информацией о частной жизни получили закрепление

в Федеральном законе от 20 февраля 1995 г. "Об информации, информатизации и защите информации" (СЗ РФ, 1995, N 8, ст. 69). Согласно этому закону информация

о гражданах (персональные данные), т.е. сведения о фактах, событиях и обстоятельствах жизни гражданина, позволяющие идентифицировать его личность, относится к категории

конфиденциальной (ст. 2, ч. 5 ст. 10, ч. 1 ст. 11). Перечни персональных данных, включаемых в состав федеральных информационных ресурсов, информационных ресурсов совместного ведения, информационных ресурсов субъектов Российской Федерации, информационных ресурсов органов местного самоуправления, а также получаемых и собираемых негосударственными организациями, должны быть закреплены на уровне федерального закона (ч. 1 ст. 11). В настоящее время такой закон еще не принят.

Сбор персональных данных может осуществляться как путем истребования их у лица, которого они касаются, так и путем получения их из иных источников или посредством проведения соответствующими органами и должностными лицами

собственных поисковых мероприятий.

Так, законодатель в определенных случаях (при поступлении на работу, оформлении водительских прав, уплате налогов и т.д.) обязывает граждан представлять компетентным органам информацию о своих анкетных данных, состоянии здоровья, полученных доходах, а также иные сведения, могущие иметь значение для обеспечения безопасности государства и населения, защиты финансовых интересов государства, охраны прав граждан.

Собирание конфиденциальной информации самими органами предусматривается, в частности, УПК, Законом РСФСР от 18 апреля 1991 г. "О милиции" (ВС РФ, 1991, N 16, ст. 503), Законом Российской Федерации от 20 мая 1993 г. "О федеральных органах налоговой полиции" (ВС РФ, 1993, N 29, ст. 1114), Федеральным законом от 3 апреля 1995 г. "Об органах федеральной службы безопасности в Российской Федерации" (СЗ РФ, 1995, N 15, ст. 1269), Федеральным законом от 12 августа 1995 г. "Об оперативно-розыскной деятельности" (СЗ РФ, 1995, N 33, ст. 3349). К примеру, УПК устанавливает, что при производстве дознания, предварительного следствия и разбирательстве уголовных дел в суде подлежат доказыванию обстоятельства, влияющие на степень и характер ответственности обвиняемого, указанные в ст. 38 и 39 УК, а также иные обстоятельства, характеризующие личность обвиняемого (п. 3 ч. 1 ст. 68). При производстве по делам несовершеннолетних особое внимание должно обращать на выяснение условий жизни и воспитания несовершеннолетнего (п. 2 ч. 1 ст. 392). В соответствии с Законом "Об оперативно-розыскной деятельности" собирание сведений о личности может осуществляться путем опроса граждан, наведения справок, исследования предметов и документов, наблюдения и т.д. Проведение всех этих мероприятий возможно лишь при наличии предусмотренных Законом оснований (ст. 7) и условий (ст. 8) и не должно выходить за пределы конкретных потребностей.

Хранение информации о частной жизни лица должно осуществляться таким образом, чтобы при этом исключалась возможность ее утраты или несанкционированного использования. Особый характер этой информации требует, чтобы после решения задач, в связи с которыми она собиралась, эта информация была уничтожена и не могла быть использована в других целях вопреки интересам соответствующего лица. Часть 6 ст. 5 Закона "Об оперативно-розыскной деятельности", в частности, предусматривается, что полученные в результате оперативно-розыскных мероприятий материалы в отношении лиц, виновность которых в совершении преступления не доказана в установленном порядке, хранятся один год, а затем уничтожаются, если служебные интересы или правосудие не требуют иного.

Использование персональных данных органами и лицами, получившими их на законных основаниях, должно осуществляться в соответствии с теми задачами, ради решения которых они собирались, хотя в принципе нельзя исключить того, что в каких-то случаях информация может быть использована и в целях, которые первоначально не определялись. Это может иметь место, в частности, если в процессе сбора персональных данных, необходимых для принятия решения о допуске к государственной тайне (п. 1 ч. 2, ст. 7 Закона "Об оперативно-розыскной деятельности"), будут получены сведения о совершенном преступлении.

Как указывается в ч. 2 ст. 11 Закона "Об информации, информатизации и защите информации", персональные данные не могут быть использованы в целях причинения имущественного и морального вреда гражданам, затруднения реализации прав и свобод граждан Российской Федерации. Ограничение прав граждан Российской Федерации на основе использования информации об их социальном происхождении, о расовой, национальной, языковой, религиозной и партийной принадлежности

запрещено и карается в соответствии с законодательством. Использование информации

о частной жизни лица в корыстных или иных незаконных целях должно влечь для виновного дисциплинарную, материальную или даже (при причинении существенного вреда правам и законным интересам граждан) уголовную ответственность.

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

информации действующее законодательство носит наиболее детализированный характер.

Оно во многих случаях определяет и те органы, которым может передаваться конфиденциальная

информация, и порядок передачи этой информации.

Закон "Об информации, информатизации и защите информации", в частности, устанавливает, что осуществлять деятельность, связанную с обработкой и предоставлением

пользователям персональных данных, наряду с государственными органами вправе лишь такие негосударственные организации и частные лица, которые в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, получили специальную лицензию.

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

Согласно ч. 6 ст. 5 Закона "О милиции" милиция не вправе разглашать сведения,

относящиеся к личной жизни гражданина, порочащие его честь и достоинство или могущие повредить его законным интересам, если исполнение обязанностей или правосудие не требуют иного. Хотя эта норма в какой-то мере и сдерживает противозаконное

распространение информации о частной жизни, однако вряд ли ее можно признать достаточной с точки зрения защиты интересов личности. Учитывая многообразие функций милиции, понятие "исполнение обязанностей" может толковаться весьма произвольно и не способно выполнять роль реальной гарантии интересов личности.

Положения, обеспечивающие конфиденциальность информации, закрепляются также в ряде других федеральных законов. Так, согласно ст. 41 Закона от 27 декабря 1991 г. "О средствах массовой информации" "редакция не вправе разглашать в распространяемых сообщениях сведения, предоставляемые гражданином с условием сохранения их в тайне". А согласно ч. 5 ст. 6 Федерального закона "Об органах федеральной службы безопасности в Российской Федерации" сведения о частной жизни, затрагивающие честь и достоинство гражданина или способные повредить его законным интересам, не могут сообщаться кому бы то ни было без добровольного согласия гражданина, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом.

В соответствии же с ч. 1 ст. 30 (п. 6) и ст. 61 (ч. 2) Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г. (ВС РФ, 1993, N 33, ст. 1318) пациент имеет право на сохранение в тайне информации о факте обращения за медицинской помощью, о состоянии здоровья, диагнозе и иных сведениях, полученных при его обследовании и лечении, а органы и лица, которым эти сведения стали известны при обучении, исполнении профессиональных,

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

служебных и иных обязанностей, обязаны не допускать их разглашения.

Имея в виду интересы обеспечения конфиденциальности информации о частной жизни гражданина, полученной депутатом Совета Федерации или депутатом Государственной

Думы в связи с исполнением ими своих обязанностей, Конституционный Суд Российской

Федерации признал конституционным положение ст. 19 Федерального закона "О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", предоставляющее депутатам возможность

отказаться в ходе судопроизводства от дачи показаний о такого рода информации (см.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 февраля 1996 г. по делу о проверке конституционности положений ч. 1 и 2 ст. 18, ст. 19 и ч. 2 ст. 20 Федерального закона от 8 мая 1994 г. "О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. - ВКС, 1996, N 2, с. 12).

В целях недопущения избыточного распространения сведений, касающихся частной жизни граждан, УПК предусматривает недопустимость разглашения данных предварительного следствия (ст. 139), а также рассмотрение уголовных дел в закрытых судебных заседаниях (ч. 2 ст. 18).

2. На основе положений ч. 2 ст. 24 Конституции Президентом Российской Федерации 31 декабря 1993 г. был подписан Указ о дополнительных гарантиях права граждан на информацию (САПП, 1994, N 2, ст. 74), согласно которому деятельность государственных органов, организаций и предприятий, общественных объединений, должностных лиц должна осуществляться на принципе доступности для граждан информации, представляющей общественный интерес или затрагивающей их личные интересы.

Впоследствии право граждан на ознакомление с документами и материалами, непосредственно затрагивающими их права и свободы, было закреплено и в ряде федеральных законов.

Так, согласно Закону "Об информации, информатизации и защите информации" гражданам и организациям было предоставлено право на доступ к документированной информации о них, на уточнение этой информации в целях обеспечения ее полноты и достоверности, они имеют право знать, кто и в каких целях использует или использовал эту информацию. При этом на владельца документированной информации о гражданах была возложена обязанность предоставлять информацию бесплатно по требованию тех лиц, которых она касается (ст. 14).

В качестве гарантии интересов лиц, виновность которых в совершении преступления не доказана в установленном законом порядке и которые располагают фактами проведения в отношении их оперативно-розыскных мероприятий, Законом "Об оперативно-розыскной деятельности" предусмотрено их право истребовать от органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность, сведения о полученной о них информации. Это право может быть ограничено только в пределах, допускаемых требованиями конспирации и исключающих возможность разглашения государственной тайны (так, при ознакомлении с оперативными данными не подлежат оглашению сведения о конфиденциальных источниках информации).

Особый порядок ознакомления с собранными в отношении лица материалами закреплен в уголовно-процессуальном законодательстве. В соответствии со ст. 201-203 УПК по окончании предварительного следствия обвиняемому и его защитнику должно быть предоставлено право ознакомиться со всеми собранными материалами уголовного дела.

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.

Комментарий к статье 25

Неприкосновенность жилища представляет собой одну из основных гарантий предусмотренного ч. 1 ст. 23 Конституции права на неприкосновенность частной жизни. Как представляется, именно в таком контексте оно может быть истолковано, исходя из положений п. 1 ст. 17 Международного пакта о гражданских и политических правах, указывающих на необходимость обеспечения неприкосновенности жилища в одном ряду с обеспечением невмешательства в личную и семейную жизнь человека, с охраной тайны корреспонденции, защитой его чести и репутации.

С учетом этих положений должно определяться и понятие "жилище", имея в виду его содержание применительно к означенному кругу правоотношений. Это понятие в законодательстве не раскрывается, но оно, однако, весьма детально раскрыто в постановлении Пленума Верховного Суда СССР N 11 от 5 сентября 1986 г. "О судебной практике по делам о преступлениях против личной собственности" с изменениями от 30 ноября 1990 г. (ВС СССР, 1986, N 6; ВС СССР, 1991, N 2), которое, несмотря на происшедшие после его принятия изменения законодательства

о преступлениях против собственности, не утратило своего инструктивного значения.

Исходя из положений этого постановления, под жилищем следует понимать помещение, предназначенное для постоянного или временного проживания или пребывания людей (индивидуальный дом, квартира, комната в гостинице или в общежитии, дача, садовый домик, туристская палатка и т.п.), а также те его составные части, которые используются для отдыха, хранения имущества либо удовлетворения иных потребностей человека (балконы, веранды, кладовые и т.п.). Режим того или иного помещения как жилища не меняется оттого, что оно одновременно используется его собственником или нанимателем в качестве рабочего кабинета (офиса) или производственного помещения (в частности, для занятия частной юридической либо зубопротезной практикой).

Требование комментируемой статьи распространяется как на само жилище, так и на все предметы и документы, находящиеся внутри его, а также на всю информацию, которая в этом помещении передается.

Конституция, закрепляя принцип неприкосновенности жилища, устанавливает вместе с тем запрет на проникновение в жилище помимо воли проживающих в нем лиц, из чего можно сделать вывод, что нарушение неприкосновенности жилища может быть связано не только с проникновением в него, но и с иными действиями государственных органов, организаций, должностных лиц и граждан (например, с поджогом жилого дома). При этом как те, так и другие действия, если они совершаются вопреки воле проживающих в помещении лиц гражданами, являющимися собственниками данного жилого помещения, либо зарегистрированными в нем, либо принудительно вселенными в него по решению суда, не могут расцениваться как нарушение конституционного права на неприкосновенность жилища.

Проникновение в жилище означает открытое или тайное вторжение в него с целью проживания или в иных целях лиц, которые по закону не вправе находиться в нем помимо воли проживающих лиц. Это вторжение может выражаться как в физическом

вхождении постороннего в жилище (или в отказе покинуть его), так и в забрасывании

в жилое помещение различных предметов, установлении в нем технических средств, позволяющих вести прослушивание ведущихся там разговоров или визуальное наблюдение

за происходящими событиями, и т.д. Нарушение неприкосновенности жилища будет иметь место и в тех случаях, когда с помощью современных технических приспособлений, установленных за пределами жилища, ведется наблюдение за тем, что происходит внутри его.

Нарушение неприкосновенности жилища в зависимости от его характера и порожденных последствий может влечь для виновных в этом лиц наступление дисциплинарной, административной или даже уголовной ответственности. В частности, согласно ст. 136 УК незаконный обыск, незаконное выселение или иные незаконные действия, нарушающие неприкосновенность жилища граждан, подлежат наказанию вплоть до одного года лишения свободы.

Действующее законодательство предусматривает ряд ситуаций, в которых проникновение в жилище помимо воли проживающих там лиц признается правомерным.

Во-первых, правомерно проникновение в жилище, предпринятое в целях предотвращения

или устранения стихийно возникшей опасности для проживающих там людей или для иных граждан (прежде всего соседей). Необходимость в таком проникновении может возникать при пожарах, наводнениях, утечке газа, повреждениях электропроводки

или водоснабжающих коммуникаций и т.п. и в правовом отношении основывается прежде всего на законодательных положениях о крайней необходимости (см., в частности, ст. 14 УК). Однако в ряде законодательных актов содержится и специальная

регламентация такого рода ситуаций. В частности, п. 18 ст. 11 Закона Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. "О милиции" (ВС РФ, 1991, N 16, ст. 503) предоставляет

милиции право беспрепятственно входить в жилые и иные помещения для обеспечения личной безопасности граждан и общественной безопасности при стихийных бедствиях, катастрофах, авариях, эпидемиях, эпизоотиях и массовых беспорядках.

Проникновение в жилище работников технических служб для устранения различных

неполадок, представляющих опасность для жилого помещения или других граждан, как правило, должно осуществляться в присутствии должностных лиц соответствующих жилищных органов или собственника жилого помещения. Однако понятно, что при пожаре или наводнении такие требования не могут предъявляться.

Во-вторых, закон признает допустимым принудительное проникновение в жилище в целях выявления, пресечения, раскрытия преступления или для обнаружения лица, скрывающегося от следствия и суда. Так, согласно п. 18, 24, ст. 11 Закона Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. "О милиции" сотрудники милиции вправе беспрепятственно входить в жилые и иные помещения граждан, на принадлежащие им земельные участки и осматривать их при преследовании лиц, подозреваемых в совершении преступлений, либо при наличии достаточных данных полагать, что там совершено или совершается преступление; они могут осматривать места хранения огнестрельного оружия, боеприпасов к нему. Право беспрепятственно входить в жилые и иные принадлежащие гражданам помещения в случае, если имеются достаточные

данные полагать, что там совершено или совершается преступление, а также в случае преследования лиц, подозреваемых в совершении преступлений, если промедление

может поставить под угрозу жизнь и здоровье граждан, предоставлено и органам федеральной службы безопасности (п."з" ст. 13 Федерального закона от 3 апреля 1995 г. "Об органах федеральной службы безопасности в Российской Федерации". - СЗ РФ, 1995, N 15, ст. 1269).

Ограничение конституционного права граждан на неприкосновенность жилища допускается согласно ч. 2 ст. 8 Федерального закона от 12 августа 1995 г.

"Об оперативно-розыскной деятельности" (СЗ РФ, 1995, N 33, ст. 3349) при проведении

на основании судебного решения оперативно-розыскных мероприятий в связи с информацией о признаках подготавливаемого, совершаемого или совершенного противоправного

деяния; о лицах, подготавливающих, совершающих или совершивших противоправное деяние; о событиях, создающих угрозу безопасности Российской Федерации. Причем в случаях, которые не терпят отлагательства и могут привести к совершению тяжкого преступления, а также при наличии данных об угрозе безопасности Российской Федерации

соответствующие оперативно-розыскные мероприятия могут быть проведены и на основании мотивированного постановления одного из руководителей органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность, с обязательным уведомлением суда (судьи) в течение 24 часов.

Уголовно-процессуальный закон предусматривает возможность принудительного проникновения в жилище для выполнения целого ряда следственных действий: выемки, обыска, наложения ареста на имущество, осмотра места происшествия или помещения (ст. 167-173, 175, 178-179 УПК). Эти действия в подобных случаях могут производиться

только на основаниях и в порядке, установленных УПК (ч. 3 ст. 12).

Что же касается порядка совершения указанных действий, то он отличается значительным разнообразием. Так, обыск может быть произведен на основании мотивированного постановления органа дознания или следователя, санкционированного

прокурором (ст. 168 УПК). Выемка и наложение ареста на имущество осуществляются по мотивированному постановлению органа дознания или следователя (ст. 167 УПК). Осмотр же места происшествия или помещения производится без вынесения специального о том постановления и лишь постфактум оформляется протоколом (ст. 178-179).

И хотя такое разнообразие процессуальных порядков формально отвечает требованиям ст. 25 Конституции ("в случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения"), совершенно справедливой является рекомендация

постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 декабря 1993 г. принимать к судебной проверке материалы, подтверждающие необходимость проникновения

в жилище против воли проживающих в нем лиц, если такие материалы представляются в суд (ВС, 1994, N 3, с. 12).

В случаях же, когда УПК непосредственно не предусматривает возможность вхождения в жилище для производства того или иного следственного действия (допроса, опознания, следственного эксперимента и др.), но в этих действиях существует настоятельная необходимость, проникновение в жилище прокурора, следователя, лица, производящего дознание, может быть осуществлено только на основании судебного решения.

В-третьих, законным является и такое принудительное проникновение в жилище, которое вызывается необходимостью обеспечить исполнение судебных решений по уголовным и гражданским делам, а также иных актов. Так, согласно ст. 357 и 359 ГПК судебный исполнитель при совершении исполнительных действий, связанных с наложением ареста на имущество, изъятием определенных предметов, принудительным

выселением, лишением родительских прав, отобранием ребенка и др., вправе, если это необходимо, произвести осмотр помещения.

Специфические гарантии неприкосновенности жилища предусмотрены действующим законодательством в отношении отдельных категорий лиц, чья деятельность, будучи сопряженной с повышенным профессиональным риском и особой ответственностью, нуждается в особом обеспечении.

В соответствии со ст. 18 Федерального закона от 8 мая 1994 г. "О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" (ВФС, 1994, N 7, ст. 304) депутат Совета Федерации

и депутат Государственной Думы в течение всего срока их полномочий обладают неприкосновенностью, которая распространяется, в частности, и на их жилое помещение. Конституционный Суд Российской Федерации, проверяя по запросу Президента

Российской Федерации конституционность вышеуказанной нормы, отметил в постановлении

от 20 февраля 1996 г., что по смыслу ст. 98 Конституции в соотношении ее со ст. 22, 23, 24, 25 неприкосновенность парламентария не ограничивается только его личной неприкосновенностью и, следовательно, без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания неприкосновенность занимаемых депутатом жилых и служебных помещений не может быть нарушена (ВКС РФ, 1996, N 2). В силу этого постановления обыск и иные следственные действия, сопряженные с ограничением неприкосновенности жилища, могут быть произведены лишь после получения на то согласия Совета Федерации или Государственной Думы.

Несколько иные условия, при которых возможно законное проникновение в жилое помещение судьи, предусматриваются Законом Российской Федерации от 26 июня 1992 г. "О статусе судей в Российской Федерации", с изменениями и дополнениями

от 14 апреля 1993 г. и 21 июня 1995 г. (ВВС, 1992, N 30, ст. 1792; 1993, N 17, ст. 606; 1995, N 91-ФЗ, п. 6, ст. 16). Согласно п. 6 ст. 16 оно допускается при условии соблюдения Конституции Российской Федерации и только в связи с производством по уголовному делу в отношении этого судьи.

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.

Комментарий к статье 26

1. Национальность человека – это его принадлежность к определенной этнической общности людей, отличающейся особенностями языка, культуры, психологии, традиций,

обычаев, образа жизни. В ч. 1 комментируемой статьи признается прежде всего право каждого свободно определять и, по собственному усмотрению, указывать или не указывать свою национальную принадлежность.

В основе национальной самоидентификации личности лежит, однако, не просто желание быть лицом определенной национальности, а осознание своей принадлежности к определенной этнической общности, к людям, духовно связанным общим языком, культурой и т.д. При этом самоидентификация не обязательно будет определяться этническим происхождением – национальностью родителей, хотя обычно именно с ней связано восприятие своей национальной принадлежности как в

однациональной семье, так и в смешанной, где выбирается национальность одного из родителей. Тем не менее человек в силу жизненных обстоятельств может оказаться в иной национально-культурной и языковой среде, получить в ней воспитание и развитие, воспринять язык, национальную культуру, психологию другой этнической общности, осознать свою принадлежность к ней. И, по смыслу Конституции, человек вправе определить свою национальную принадлежность независимо от его этнического происхождения.

В прежние времена, как устанавливалось, например, Положением о паспортной системе в СССР 1974 г., национальная принадлежность человека определялась по национальности родителей, указанной в их паспортах. Если родители имели

разную национальность, то при выдаче впервые паспорта по достижении 16 лет человек сам определял, какую из них записать в его паспорт. Однако в дальнейшем запись о национальности изменению не подлежала. Графа "национальность" являлась неизменным атрибутом также всякого рода анкет, иных учетных документов.

В настоящее время, как следует из ч. 1 ст. 26 Конституции, запрещено какое-либо принуждение к определению своей национальной принадлежности или указанию ее в документах, при опросах и т.д. Графа "национальность" изъята из анкет, других учетных документов. Если же она где-то и встречается, то гражданин не обязан ее заполнять.

Такой графы не должно быть и в будущем новом паспорте гражданина Российской Федерации. Пока же она сохраняется в действующем общегражданском паспорте. Если гражданин желает исправить в нем запись о национальности и соответствующий орган ему в этом отказывает, то такой отказ может быть обжалован в суд на основе Закона Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан". - ВВС РФ, 1993, N 19, ст. 685). На подведомственность судам такого рода жалоб специально обращено внимание в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 21 декабря 1993 г. "О рассмотрении судами жалоб на неправомерные действия, нарушающие права и свободы граждан" (ВВС, 1994, N 3, с. 5, 6).

С юридической точки зрения определение национальной принадлежности не влечет каких-либо правовых последствий, ибо Конституция (ст. 19) гарантирует равенство прав и свобод человека независимо от расы и национальности. УК предусматривает уголовную ответственность за прямое или косвенное ограничение прав или установление прямых или косвенных преимуществ граждан в зависимости от их расовой, национальной принадлежности (ст. 74).

Конституционное закрепление национального равноправия граждан не отрицает важности для каждого человека его национальной принадлежности, формирования в обществе уважительного отношения к самобытной культуре, национальному языку, своеобразию быта, прогрессивным обычаям и традициям людей любой нации и народности, искоренения националистических предрассудков.

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

Конституция, гарантируя сохранение и равноправие языков народов России, их самобытное развитие, признает в ч. 2 комментируемой статьи прежде всего право каждого на пользование родным языком. Родным является обычно язык этнической общности, к которой принадлежит индивид. Однако, судя по данным переписей населения, не единичны случаи, когда люди считают родным язык других этнических общностей. Конституция признает также право каждого на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества.

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

Основным федеральным актом, конкретизирующим государственные гарантии языкового суверенитета народов и личности, является Закон РСФСР от 25 октября

1991 г. "О языках народов РСФСР" (ВВС, 1991, N 50, ст. 1740). Его нормы распространяются на российских граждан и постоянно проживающих на территории России лиц без гражданства.

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

Статья 5 Закона от 25 октября 1991 г. устанавливает, что государство гарантирует гражданам Российской Федерации осуществление основных прав и свобод вне зависимости от их знания какого-либо языка. Знание или незнание языка не может служить основанием для ограничения языковых прав граждан.

Этим положениям Закона, а также установлениям Федерального закона от 6 декабря 1994 г. "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" о праве избирать и быть избранным независимо от национальности и языка (ст. 4). Принципу федеральной Конституции о равноправии граждан независимо от национальности и языка противоречат положения конституций целого ряда республик, которые обуславливают право быть избранным, например, главой государства (президентом) обязательным владением русским языком и языком титульной нации.

Закон от 25 октября 1991 г. гарантирует гражданам, не владеющим государственным языком Российской Федерации или республики в ее составе, право выступать на заседании, совещании, собрании в государственных органах, организациях, на предприятиях и в учреждениях на том языке, которым они владеют. В случае необходимости должен обеспечиваться соответствующий перевод.

На государственном, родном или любом другом языке народов России, которым владеет гражданин, он вправе обращаться в государственные органы, организации, на предприятия и в учреждения Российской Федерации с предложениями, заявлениями, жалобами. Ответы на них должны даваться на языке обращения, а при отсутствии такой возможности - на государственном языке Российской Федерации (ст. 15 Закона).

Возможность пользоваться услугами переводчика в процессуальных действиях, а также право выступать в суде на родном языке гарантируются лицам, участвующим в деле и не владеющим языком или языками, на которых ведется судопроизводство в органах правосудия или производство по делам в правоохранительных органах. Эти положения Закона конкретизированы в процессуальном законодательстве - УПК, ГПК, АПК, КоАП, а применительно к конституционному судопроизводству - в Федеральном конституционном законе "О Конституционном Суде Российской Федерации".

В постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 г. "О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия" особо подчеркнуто, что в силу ч. 2 ст. 26 Конституции

суд по ходатайству участвующих в деле лиц обязан обеспечить им право делать заявления, давать объяснения и показания, заявлять ходатайства и выступать в суде на родном языке (ВВС, 1996, N 1, с. 5).

Закон от 25 октября 1991 г. запрещает языковую дискриминацию и в сфере обслуживания и коммерческой деятельности. Отказ в обслуживании граждан под предлогом незнания языка недопустим и влечет за собой ответственность согласно законодательству (ст. 22).

Осуществление права свободного выбора языка воспитания и обучения объективно ограничено имеющейся системой воспитательно-образовательных учреждений. Поэтому оно может быть реально гарантировано в пределах возможностей, предоставляемых этой системой, но на государстве лежит обязанность ее развивать.

Право выбора воспитательно-образовательного учреждения с тем или иным языком воспитания и обучения детей принадлежит родителям или лицам, их заменяющим (ст. 9 Закона). Закон Российской Федерации "Об образовании" (в редакции от 13 января 1996 г. - СЗ РФ, 1996, N 3, ст. 150) гарантирует гражданам Российской Федерации право на получение основного общего образования на родном языке, а также на выбор языка обучения в пределах возможностей, предоставляемых системой образования. Язык (языки), на котором ведется обучение и воспитание в образовательном учреждении, определяется учредителем (учредителями) образовательного учреждения и (или) его уставом (ст. 6).

Право на свободное пользование родным языком очень важно для развития национального самосознания личности, сохранения самобытной культуры этнической общности, упрочения этнических связей. В то же время для расширения доступа личности к ценностям отечественной и мировой культуры, духовного обогащения существенное значение имеет овладение языками других народов, прежде всего русским языком, который является не только государственным языком Российской Федерации, но прежде всего добровольно принятым народами России средством межнационального общения.

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.

О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию см. Федеральный закон от 15 августа 1996 г. N 114-ФЗ

Комментарий к статье 27

1. Настоящая статья полностью соответствует требованиям Всеобщей декларации прав человека (ст. 13), Международного пакта о гражданских и политических правах (ст. 12). Это в полной мере касается как свободы передвижения, выбора места пребывания и жительства внутри страны, так и возможности покинуть свою страну и возвращаться в нее.

Закрепление указанных прав в конституционной норме имеет большое значение само по себе, но оно еще усиливается тем обстоятельством, что со свободой передвижения и выбора места пребывания и жительства тесно связана реализация многих других конституционных прав и свобод граждан, например право собственности и наследования, право на жилище, труд, охрану здоровья и медицинскую помощь, избирательные права и др.

Принятие комментируемой нормы предопределило необходимость существенного обновления законодательства, отмены многих нормативных актов, которыми с начала 30-х гг. закреплялся разрешительный режим выбора места жительства и пребывания в форме прописки с многочисленными ограничениями и строгой ответственностью

за их несоблюдение. При этом многие нормативные акты, в особенности ведомственные, не публиковались для всеобщего сведения, и население о них не знало.

Созданный в бывшем СССР Комитет конституционного надзора в своем заключении от 11 октября 1991 г. N 26 признал, что отпали правовые основания для оставления в силе постановления Совета Министров СССР и других нормативных актов, предусматривающих разрешительную систему прописки на территории страны, и признал утратившим силу, в частности, ряд указаний, содержащихся в Положении о паспортной системе в СССР, утвержденном постановлением Совета Министров СССР от 28 августа 1974 г. N 677 (СП, 1974, N 19, ст. 109).

Законодательными и другими органами упомянутое заключение не было принято во внимание, и акты о прописке продолжали применяться, оставаясь и формально действующими.

Требования ч. 1 комментируемой нормы нашли отражение в Законе Российской Федерации от 25 июня 1993 г. "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации"

(ВС РФ, 1993, N 32, ст. 1227) и связанных с ним законах Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. "О беженцах" и "О вынужденных переселенцах" (в редакции от 25 декабря 1995 г. - ВС РФ, 1993, N 12, ст. 425, 427, Российская газета, 28 декабря 1995 г.).

В Законе от 25 июня 1993 г. наряду с общими положениями раскрыты понятия места пребывания и жительства, цели введения регистрационного учета, основные правила регистрации и снятия с учета, указаны основания введения ограничений на свободу передвижения и выбор места пребывания и жительства и т.п. Этот Закон ознаменовал начало поэтапного упразднения института прописки. Закон направлен на ликвидацию запретительного и разрешительного режимов и устанавливает свободный режим, требующий лишь регистрационного учета граждан России.

В Законе установлено, что лица, не являющиеся гражданами Российской Федерации и законно находящиеся на ее территории, имеют право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на территории Российской Федерации в соответствии с Конституцией, законами и международными договорами Российской Федерации.

Под местом пребывания Закон понимает гостиницы, санатории, больницы, другие подобные учреждения, а также жилые помещения, не являющиеся местом жительства гражданина, где он проживает временно, например дача, садовый домик.

Под местом жительства Закон понимает жилой дом, квартиру, служебное жилое помещение, общежитие, иные жилые помещения, в которых гражданин проживает постоянно или преимущественно в качестве собственника, по договору найма (поднайму), договору аренды либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Целью регистрационного учета в Законе определено обеспечение необходимых условий для реализации гражданами их прав и свобод, исполнения обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом.

Граждане Российской Федерации обязываются регистрироваться по месту пребывания и по месту жительства.

Вместе с тем в Законе закреплено правило, по которому регистрация или отсутствие таковой не могут служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией и законами Российской Федерации, конституциями и законами республик в составе Российской Федерации, например, основанием для ограничения права на трудоустройство.

Примечание

В постановлении Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности ч. 2 ст. 10 Закона Республики Северная Осетия-Алания (ВКС, 1995, N 6, с. 31) рассматривается связь права на свободу выбора места жительства с избирательными правами граждан. Подчеркивая, что эти права являются конституционными, Суд в постановлении отмечает, что граждане должны выполнять требования Закона регистрироваться по месту пребывания и по месту жительства, и это касается и вынужденных переселенцев.

В то же время в постановлении дана оценка и Решению Центральной избирательной комиссии по выборам депутатов Парламента Республики Северная Осетия от 2 февраля 1995 г. N 4 "Об участии беженцев и военнослужащих в выборах Парламента Республики Северная Осетия-Алания", установившему, что граждане, не проживающие на территории Республики Северная Осетия и находящиеся за ее пределами, независимо от причин отсутствия в списки избирателей не включаются. Тем самым вместо разъяснения порядка применения оспариваемой нормы Закона Центральная избирательная комиссия своим решением ввела не предусмотренные законом ограничения избирательных прав граждан.

Решение Центральной избирательной комиссии как искажающее буквальный смысл ч. 2 ст. 10 названного Закона Республики Северная Осетия постановлением Конституционного Суда предложено не исполнять и пересмотреть.

Законом исчерпывающе определены основания ограничения граждан Российской Федерации в их праве на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства. Такие ограничения допустимы в пограничной полосе, в закрытых военных городках, в закрытых административно-территориальных образованиях; в зонах экологического бедствия; на отдельных территориях и в населенных пунктах, где в случае опасности распространения инфекции и массовых неинфекционных заболеваний и отравлений людей введены особые условия и режимы проживания населения и хозяйственной деятельности; на территории, где введено чрезвычайное или военное положение.

Правило о защите прав граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства предусматривает, что решения и действия или бездействие государственных и иных органов, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, общественных объединений, государственных служащих, ущемляющие указанное право граждан, могут быть обжалованы в вышестоящий в порядке подчиненности орган, вышестоящему в порядке подчиненности должностному лицу либо непосредственно в суд. Подробно порядок обжалования регламентирован в Законе Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" (в редакции от 14 декабря 1995 г. - СЗ РФ, 1995, N 51, ст. 4970).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. N 713 (СЗ РФ, 1995, N 30, ст. 2939) утверждены Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации. Вводимая система регистрации существенно отличается от системы прописки.

Граждане обязаны регистрироваться по месту пребывания и по месту жительства в органах регистрационного учета и соблюдать названные Правила. Контроль за соблюдением Правил должностными лицами и гражданами возлагается на органы внутренних дел.

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

Документами, удостоверяющими личность гражданина, необходимыми для осуществления регистрационного учета, являются: паспорт, свидетельство о рождении для лиц, не достигших 16-летнего возраста, заграничный паспорт для граждан, постоянно проживающих за границей, но которые временно находятся на территории России, удостоверение личности для военнослужащих (офицеров, прапорщиков, мичманов); военный билет - для солдат, матросов, сержантов и старшин, проходящих военную службу по призыву или контракту; справка об освобождении из мест лишения свободы - для лиц, освободившихся из мест лишения свободы; иные выдаваемые органами внутренних дел документы, удостоверяющие личность гражданина.

Граждане, прибывшие для временного проживания в жилых помещениях, не являющихся их местом жительства, на срок свыше 10 дней, обязаны в 3-дневный срок со дня прибытия обратиться к должностным лицам, ответственным за регистрацию, представив им необходимые документы. Регистрация осуществляется, как правило, на срок до 3 месяцев.

Регистрация граждан по месту пребывания производится без их снятия с регистрационного учета по месту жительства. В Правилах установлено, что гражданин, изменивший место жительства, обязан не позднее 7 дней со дня прибытия на новое место жительства обратиться к должностным лицам, ответственным за регистрацию, и представить необходимые документы, в том числе документ, являющийся основанием для заселения в жилое помещение, например ордер, договор, свидетельство о праве на наследство жилого помещения, решение суда о признании права пользования жилым помещением, заявление лица, предоставившего гражданину жилое помещение, либо иной документ или его надлежаще заверенную копию.

За регистрацию граждан по месту жительства взимается государственная пошлина в порядке и размерах, предусмотренных Законом Российской Федерации от 9 декабря 1991 г. "О государственной пошлине" (в редакции Федерального закона от 31 декабря 1995 г. - ВВС РФ, 1992, N 11, ст. 521; СЗ РФ, 1996, N 1, ст. 19).

Правила содержат указания, касающиеся и снятия граждан с регистрационного учета по месту пребывания и жительства.

2. Положения ч. 2 комментируемой статьи о праве каждого свободно выезжать за пределы Российской Федерации и о праве гражданина Российской Федерации беспрепятственно возвращаться в свою страну должны быть конкретизированы в федеральном законодательстве. Пока оно не принято. В соответствии с постановлением

Верховного Совета РФ от 22 декабря 1992 г. N 4183-1 на территорию Российской Федерации распространено действие Закона СССР от 20 мая 1991 г. "О порядке выезда из СССР и въезда в СССР граждан СССР" (ВВС РФ 1993, N 1, ст. 19), который действует впредь до принятия соответствующего закона Российской Федерации. Ряд вопросов разрешен постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 1993 г. N 73 "О мерах по обеспечению права граждан Российской Федерации на свободный выезд за ее пределы и беспрепятственное возвращение и совершенствованию порядка командирования работников за границу" (САПП, 1993, N 5, ст. 397).

Выезд из Российской Федерации в другие страны осуществляется по заграничным, дипломатическим и служебным паспортам, а также паспорту моряка. В заграничном паспорте указывается, выдан ли он для временного выезда или для выезда на постоянное жительство за рубежом.

В соответствии с Приказом Министра внутренних дел Российской Федерации от 17 февраля 1993 г. N 157, утвердившим "Временные правила оформления и выдачи заграничных паспортов гражданам Российской Федерации", органы внутренних дел приступили к выдаче всем желающим гражданам и организациям заграничных паспортов

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

вне зависимости от цели зарубежной поездки. Эти паспорта без разрешительных записей дают право на многократное пересечение государственной границы бывшего СССР в течение пятилетнего срока их действия.

В России таким образом впервые реализовано одно из основных прав человека – свободно выезжать из своей страны и беспрепятственно возвращаться на ее территорию.

Заграничные паспорта выдаются гражданам Российской Федерации по их личному заявлению или по ходатайству их законных представителей органами внутренних дел. Заявления граждан о выдаче заграничных паспортов для временного пребывания за границей рассматриваются в месячный срок, а если поездка связана со срочным лечением выезжающего больного, любой серьезной болезнью либо со смертью родственника, проживающего за границей, – в течение трех дней. Заявление о выдаче заграничного паспорта для выезда из Российской Федерации на постоянное жительство рассматривается в трехмесячный срок.

Ходатайства о выдаче заграничного паспорта, подаваемые предприятием, организацией, учреждением, направляющим гражданина за границу для временного пребывания, рассматриваются не более чем в месячный срок.

Закон содержит перечень случаев, когда в выдаче паспорта временно может быть отказано. К числу таких случаев относятся, например, следующие: если гражданин осведомлен о сведениях, составляющих государственную тайну, или действуют иные договорные, контрактные обязательства, препятствующие выезду из Российской Федерации, – до прекращения действия обстоятельств, препятствующих выезду;

- если против лица возбуждено уголовное дело – до окончания производства по делу;
- если лицо осуждено за совершение преступления – до отбытия наказания или освобождения от него;
- если лицо уклоняется от исполнения обязательств, наложенных на него судом, – до исполнения обязательств;
- если к лицу предъявлен гражданский иск в суде – до окончания производства по делу;
- если лицо сообщило о себе заведомо ложные сведения;
- если лицо приписано к призывному участку и подлежит призыву на действительную срочную военную службу – до прохождения действительной срочной военной службы или до освобождения от нее в соответствии с российским законодательством.

Количество отказов в выдаче заграничных паспортов составляет менее 1 процента. Временная задержка в их выдаче в основном связана с осведомленностью лица о сведениях, составляющих государственную тайну, либо с его осуждением.

Постановлением Совета Министров-Правительства Российской Федерации от 19 марта 1994 г. N 238 (САПП, 1993, N 12, ст. 1059) создана Межведомственная комиссия по рассмотрению обращений граждан Российской Федерации в связи с отказами им в выдаче заграничного паспорта и временными ограничениями на выезд за рубеж. Комиссия руководствуется российским законодательством: законами "О государственной тайне", "О безопасности", Гражданским кодексом Российской Федерации и др. В отношении подавляющего большинства обратившихся в комиссию было принято решение о снятии ограничений на выезд.

В Законе СССР от 20 мая 1991 г. (ст. 16) указывается на недопустимость ограничения прав граждан, выезжающих за границу. В отношении граждан, обратившихся с просьбой о выезде из России, и членов их семей действуют все положения законодательства, они пользуются всеми правами и несут установленные законом обязанности. Какое-либо произвольное ограничение их гражданских, трудовых, жилищных и иных прав не

допускается. При выезде из Российской Федерации за ее гражданином на ее территории сохраняются право собственности на законно приобретенное им движимое и недвижимое имущество, денежные средства, ценные бумаги и другие ценности.

В соответствии с ч. 2 комментируемой статьи и Законом СССР от 20 мая 1991 г. гражданам Российской Федерации гарантируется беспрепятственное возвращение

в свою страну. На российское гражданство, а следовательно, на беспрепятственный въезд в Россию могут, в соответствии с Законом "О гражданстве Российской Федерации"

от 28 ноября 1991 г. с изменениями и дополнениями от 17 июня 1993 г., претендовать

все, кто имеет паспорт гражданина СССР.

Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам от 24 сентября 1993 г., разработанное в рамках СНГ, предусматривает комплекс мер, облегчающий их въезд на территорию сторон.

Нарушение права граждан на свободный выезд за пределы Российской Федерации и беспрепятственное возвращение в страну, в том числе и решение упомянутой Межведомственной комиссии, может быть в соответствии с положениями ст. 46 Конституции и Законом Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" обжаловано в суд (см. комментарий к ст. 46).

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.

См. Закон РСФСР от 25 октября 1990 г. "О свободе вероисповеданий"

Комментарий к статье 28

Комментируемая статья включает в себя несколько важных понятий, нуждающихся в разъяснении. Прежде всего речь идет о свободе совести, которая с 1936 г. и до настоящего времени понимается как отношение человека к религии, включающее в основном право иметь религиозные или атеистические убеждения. Представляется, что понимание свободы совести как свободы выбора между религией и атеизмом основано на недоразумении. Российская Федерация есть светское, а не атеистическое государство. Не имея государственной религии и не придерживаясь государственной атеистической политики, государство не может ставить своих граждан перед дилеммой между верой и неверием, тем самым противопоставляя их друг другу.

Суть вопроса состоит в признании государством наличия в обществе многообразных мировоззренческих позиций и убеждений, не всегда сводимых к идеологии и политике и охватывающих науку, культуру, религию и т.д. Поэтому свобода совести равнозначна свободе убеждений и мировоззрений, не имеющих политико-идеологического содержания.

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

Свобода вероисповедания понимается в комментируемой статье как однопорядковое "свободе совести", но не как равнозначное ей. Это связано прежде всего с религиозным многообразием, исторически сложившимся на территории России. Православие, католичество, протестантство, иудаизм, ислам, буддизм, а также различные секты данных и иных религий, имеющие своих приверженцев, представляют собой конкретные вероисповедания. Приобщение человека к конкретному вероисповеданию составляет реализацию свободы вероисповедания. Содержание исповедания любого вероучения раскрывается в ч. 2 ст. 17 Закона РСФСР от 25 октября 1990 г. "О свободе вероисповеданий" (ВС, 1990, N 21, ст. 240).

Свобода вероисповедания включает право человека в признаваемом им вероучении исповедовать свою веру индивидуально или совместно с другими. Слово "религия" в данной статье является тождественным слову "вера". Индивидуальное или совместное с другими исповедание веры представляет собой совершение религиозных обрядов по правилам, изложенным в конкретном вероучении. Право же не исповедовать никакой религии к вероисповеданию отношения не имеет. Свобода выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения принадлежит людям не только в пределах вероисповедания, но охватывает вообще все человеческие убеждения. Чтобы свобода выбирать и иметь религиозные и иные убеждения не оставалась только провозглашенным лозунгом, комментируемая статья предусматривает и возможность совершения конкретных действий в соответствии с избранными убеждениями. К таким действиям могут быть отнесены: распространение религиозных и иных убеждений непосредственно или через средства массовой информации, миссионерская деятельность, дела милосердия и благотворительности, религиозное обучение и воспитание, подвижническая деятельность (монастыри, скиты и прочее), паломничество и иная деятельность, определяемая соответствующими вероучениями. Данные виды религиозной деятельности указаны в ч. 2 ст. 17 Закона применительно к религиозным объединениям.

Однако Конституция решила этот вопрос иначе, указав, что право действовать в соответствии со своими религиозными убеждениями гарантируется каждому, причем индивидуально или совместно с другими, а не только религиозным объединениям или лицам в составе таких объединений. Этот аспект должен быть учтен при приведении законодателем Закона "О свободе вероисповеданий" в соответствие с требованиями ст. 28 Конституции, а также в правоприменительной практике. Дело в том, что вероисповедание не исчерпывается совершением религиозных обрядов на основе правил конкретной религии. Вероисповедание есть прежде всего совершенно определенный образ жизни людей. Верующий человек старается каждый свой день прожить в согласии со своим вероучением, в том числе и соблюдая его обрядность. Поэтому, конечно, к числу действий в соответствии со своими убеждениями должны быть отнесены как связанные с совершением обрядовой стороны вероучения, так и вытекающие из него, а в некоторых предусмотренных законом случаях и действия, не имеющие конфессиональной основы.

Прежде всего это относится к праву на альтернативную гражданскую службу, предоставляемому не только верующим (ч. 3 ст. 59 Конституции, ч. 2 ст. 7 Закона). Предусмотренная ст. 14 Закона для органов государственной власти возможность

объявлять дни больших религиозных праздников дополнительными нерабочими (праздничными)

днями могла бы быть снабжена дополнительным указанием и на возможность верующего просить о замене праздничного для него дня другим рабочим днем.

Следует отметить важное для правоприменительной деятельности обстоятельство:

права и свободы, предусмотренные комментируемой статьей, не могут быть ограничены

даже в условиях чрезвычайного положения (ч. 3 ст. 56 Конституции).

Некоторые статьи Закона "О свободе вероисповеданий" текстуально и по смыслу не соответствуют Конституции. Так, комментируемая статья не пользуется термином "атеистические" убеждения, содержащимся в ст. 3 Закона, говоря лишь об "иных" убеждениях. Смысловое несоответствие Конституции данного Закона состоит в том, что "иные" убеждения представляют собой убеждения как таковые, включая и религиозные. Если понимать свободу совести не как выбор между вероисповеданием

и атеизмом, а как право человека иметь любые убеждения, то под свободой совести нужно понимать исключительно свободу убеждений (мировоззрений).

Необходимо также отметить, что ч. 4 ст. 8 Закона, провозглашающая отделение атеистических общественных объединений от государства, имеет пропагандистский характер и не находит опоры в Конституции и действующем законодательстве. В Российской Федерации все без исключения общественные объединения граждан отделены от государства, в том числе и атеистические.

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.

Комментарий к статье 29

1. Мысль как результат, продукт мышления человека отражает познание им окружающего мира и самого себя в этом мире и воплощается в его представлениях, взглядах, мнениях, убеждениях. Мышление, мысль лежат в основе любой деятельности человека, обуславливают его социальную активность, взаимоотношения с другими людьми, обществом, государством. Формой мысли является ее языковое, словесное выражение (устное или письменное), другие знаковые системы общения, например художественные формы.

Гарантирование Конституцией каждому свободы мысли означает невмешательство государства в процесс формирования собственных мнений и убеждений человека, защиту его от любого иного вмешательства, недопущение какого-либо идеологического диктата, насилия или контроля над личностью.

Свобода слова – это гарантированная государством возможность беспрепятственно

выражать свое мнение и убеждения по самым различным вопросам общественного, государственного, иного характера посредством устного или печатного слова,

на собраниях, митингах, другими средствами. Свобода выражения мнения лежит в основе многих других прав и свобод, прежде всего таких, как, например, право на участие в выборах, право петиции, свобода совести, право на образование, свобода творчества и др.

Конституции советского периода гарантировали свободу слова, печати лишь в соответствии с интересами народа и в целях укрепления и развития социалистического строя (например, ст. 50 Конституции СССР 1977 г.). Об интересах и развитии самой личности при этом даже не упоминалось. Действующая Конституция России не обуславливает свободу мысли и слова какими-либо идеологическими рамками. Наоборот: конституционные нормы о свободе мысли и слова должны действовать в единстве с положениями Конституции о признании идеологического и политического многообразия, недопущении установления какой бы то ни было идеологии в качестве государственной или обязательной (ст. 13). Реально гарантированная свобода выражения разнообразных взглядов, мнений, убеждений, свобода критики, оппозиции является конкретным показателем демократизма общества.

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

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

Часть 2 комментируемой статьи устанавливает главные правовые барьеры против злоупотребления свободой слова, выражения мнения. Не допускается пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства.

Хотя эти конституционные запреты и сформулированы в достаточно общем виде, но дают вполне определенный ориентир поведения при осуществлении рассматриваемой свободы. Их нарушение влечет за собой предусмотренную законом ответственность. Так, ст. 74 Уголовного кодекса устанавливает уголовную ответственность за нарушение равноправия граждан по признаку расы, национальности или отношения к религии, в частности за пропаганду исключительности либо неполноценности граждан по этим признакам.

В преамбуле Закона РСФСР от 25 октября 1991 г. "О языках народов РСФСР" (ВС, 1991, N 50, ст. 1740) указано на недопустимость пропаганды вражды и пренебрежения к любому языку, создания противоречащих конституционно установленным принципам национальной политики препятствий, ограничений и привилегий в использовании языков, иных нарушений законодательства о языках народов России. Такие нарушения со стороны юридических и физических лиц, как установлено ст. 28 Закона, влекут за собой ответственность и обжалуются в установленном порядке в соответствии с законодательством.

Основанные на Конституции конкретные запреты, касающиеся злоупотреблений

свободой слова, и соответствующие меры ответственности предусмотрены и в других статьях УК, в ГК, КоАП. Так, в УК установлена ответственность за публичные призывы к насильственному изменению конституционного строя или захвату власти (ст. 70), к измене Родине, совершению террористического акта или диверсии (ст. 70-1), за пропаганду войны, клевету и оскорбление (ст. 71, 130, 131), изготовление или сбыт порнографических предметов (ст. 228), изготовление или распространение произведений, пропагандирующих культ насилия и жестокости (ст. 228-1), в КоАП - за распространение ложных сведений о кандидате в народные депутаты или кандидате в Президенты (ст. 40-2) и др. Статья 152 ГК предусматривает

право гражданина требовать по суду опровержения порочащих его честь, достоинство или деловую репутацию сведений, если распространивший такие сведения не докажет, что они соответствуют действительности.

Следует отметить, что и в законодательстве зарубежных стран содержится немало строгих санкций за сочинение и умышленное искажение фактов, за призывы к мятежу, поношение нации, республики, конституции, конституционных учреждений, за утрату государственной тайны, распространение "непристойностей" и т.д.

Разработаны и международные стандарты, направленные против злоупотреблений свободой слова, информации, выражения своего мнения. В ч. 3 ст. 19 Международного

пакта о гражданских и политических правах предусмотрено, что пользование этими свободами налагает особые обязанности и особую ответственность и, следовательно, 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. Аналогичное положение содержится и в ч. 3 ст. 55 Конституции России.

Реализация конституционных норм о свободе слова, выражения своего мнения предполагает как беспрепятственное осуществление каждым этой свободы, создание государством необходимых для этого правовых и организационных механизмов, так и решительное пресечение злоупотреблений данной свободой. В Указе Президента Российской Федерации от 23 марта 1995 г. "О мерах по обеспечению согласованных действий органов государственной власти в борьбе с проявлениями фашизма и иных форм политического экстремизма в Российской Федерации" (СЗ РФ, 1995, N 13, ст. 1127) обращается внимание на участвовавшие случаи разжигания социальной,

расовой, национальной и религиозной розни, распространение идей фашизма. Эти крайне опасные явления в жизни нашего общества создают угрозу основам конституционного

строения, ведут к попранию конституционных прав и свобод человека и гражданина, подрывают общественную безопасность и территориальную целостность России. В Указе предусматривается целый комплекс мер по усилению борьбы с проявлениями фашизма и иных форм политического экстремизма, по координации в связи с этим деятельности Генеральной прокуратуры, МВД, ФСБ, Минюста, Комитета по печати, органов исполнительной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления и др.

3. Мысли человека, воплощенные в его мнениях и убеждениях, характеризуют внутренний мир человека, содержание его сознания, определяют его индивидуальность.

Мнения - более подвижный элемент сознания. Убеждения - устойчивая система взглядов, характеризующая ценностные ориентации личности.

Конституционная свобода мысли и слова означает не только возможность беспрепятственно выражать свои мысли и убеждения, свое мнение, но и недопустимость

принуждения к их выражению или отказу от них. Этот запрет, предусмотренный ч. 3 ст. 29, обязаны соблюдать все - государственные органы, органы местного

самоуправления, политические партии и другие общественные объединения, их должностные лица, все члены общества. Тем самым охраняется внутренний мир человека, гарантируется свободное развитие личности, в том числе право менять свои убеждения, но не по принуждению, а по собственному выбору в процессе познания реальности, свободных дискуссий, обсуждения различных идей.

Примечание

В связи с этим представляет интерес позиция Конституционного Суда Российской Федерации, выраженная в его определении от 27 сентября 1995 г., касающемся жалобы А.В. Козырева (ВКС, 1995, N 6, с. 2-4). Поводом для жалобы послужило рассмотрение в одном из судов дела по иску В.В. Жириновского к НТВ и А.В. Козыреву о защите чести и достоинства. А.В. Козырев считал, что ст. 7 ГК РСФСР (как и ст. 152 нового ГК) о судебной защите чести и достоинства не соответствует ст. 29 (ч. 1 и 3) Конституции, гарантирующей каждому свободу мысли и слова, поскольку допускает возможность судебного опровержения любых сведений. По мнению заявителя, существуют определенные сведения, которые не могут быть предметом судебного опровержения, поскольку они являются выражением личного мнения и взглядов, оценочных суждений того, кто их распространяет, и принуждение к отказу от них - это вторжение в область "мысли и слова", "мнений и убеждений", охраняемых ст. 29 Конституции.

Конституционный Суд отметил, что право на судебную защиту чести и достоинства и возложение на того, кто распространил порочащие сведения, обязанности доказать их соответствие действительности не нарушают гарантированную Конституцией свободу мысли и слова. Но в обращении поставлен важный и актуальный вопрос: как добиться в каждом конкретном случае, чтобы требования защиты чести и доброго имени не противоречили интересам свободной дискуссии по политическим проблемам в демократическом обществе? Решение указанного вопроса относится к компетенции судов общей юрисдикции.

При рассмотрении в этих судах дел о защите чести и достоинства подлежат установлению не только достоверность, но и характер распространения сведений, исходя из чего суд должен решать, наносит ли распространение сведений вред защищаемым Конституцией ценностям, укладывается ли это в рамки политической дискуссии, как отграничить распространение недостоверной фактической информации от политических оценок и возможно ли их опровержение по суду. Суды общей юрисдикции вправе и обязаны обеспечивать должное равновесие при использовании конституционных прав на защиту чести и достоинства, с одной стороны, и свободу слова - с другой.

4. Право на свободное выражение своего мнения включает в себя право каждого свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Это право на свободу информации, гарантируемое ч. 4 комментируемой статьи, может осуществляться различными способами - посредством межличностного общения, средств массовой информации (СМИ), материальных носителей информации, учебных заведений, на собраниях и митингах, сходах граждан, через различного рода клубы, лектории, наглядные средства (плакаты и т.п.) и иные способы по собственному выбору. Законными эти способы считаются, если при их использовании соблюдаются установленные законодательством правила, например для СМИ, для проведения митингов, демонстраций, шествий и пикетирования.

Свобода информации выражается прежде всего в праве каждого искать и получать информацию. Применительно к СМИ это право конкретизировано в ст. 38 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. "О средствах массовой информации"

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

(ВВС, 1992, N 7, ст. 300), которая гласит, что граждане имеют право на оперативное получение через СМИ достоверных сведений о деятельности государственных органов и организаций, общественных объединений, их должностных лиц. Эти сведения должны предоставляться СМИ по запросам редакций, а также путем проведения пресс-конференций и в иных формах. Специально этому вопросу посвящен Федеральный закон от 13 января 1995 г. "О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации" (СЗ РФ, 1995, N 3, ст. 170).

Более широко право на доступ к информации определено в Федеральном законе от 20 февраля 1995 г. "Об информации, информатизации и защите информации" (СЗ РФ, 1995, N 8, ст. 609), хотя он и касается главным образом документированной информации. Граждане наряду с другими пользователями обладают равным правом на доступ к государственным информационным ресурсам (в библиотеках, архивах, фондах, банках данных, других информационных системах). Исключение составляет информация с ограниченным доступом (ст. 12). Граждане и организации имеют право на доступ к документальной информации и о них самих (ст. 14). Отказ в доступе к открытой информации, как и к информации о самом себе, может быть согласно ст. 13, 14, 24 Закона обжалован в суд.

Свобода информации выражается также в праве каждого свободно передавать, производить и распространять информацию законными способами. Отсюда вытекает недопустимость монополии государства на производство и распространение информации.

Средства распространения информации могут быть как государственными, так и общественными, частными. Так, ст. 7 Закона "О средствах массовой информации" признает право гражданина, объединения граждан, постоянно проживающего в России иностранного гражданина и лица без гражданства быть учредителем газеты или иного СМИ. Согласно ст. 6 Закона "Об информации, информатизации и защите информации" гарантируется право собственности граждан на информационные ресурсы и распоряжения ими.

Право на распространение информации законными способами означает и необходимость соблюдения определенных ограничений к доступу информации, отнесенной к государственной тайне или к конфиденциальной. Часть 4 комментируемой статьи предусматривает, что перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом.

Законодательство о государственной тайне основывается на Конституции, Законе Российской Федерации от 5 марта 1992 г. "О безопасности" (ВВС РФ, 1992, N 15, ст. 769) и включает Закон Российской Федерации от 21 июля 1993 г. "О государственной тайне", ряд других актов.

Закон "О государственной тайне" определяет перечень сведений в военной области, в сфере экономики, науки и техники, внешней политики и внешнеэкономической деятельности, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, которые могут быть отнесены к государственной тайне (ст. 5). На основе этих положений и в соответствии со ст. 4 данного Закона Указом Президента Российской Федерации от 30 ноября 1995 г. утвержден перечень сведений, отнесенных к государственной тайне, а также перечень государственных органов, наделенных полномочиями по распоряжению этими сведениями (СЗ РФ, 1995, N 49, ст. 4775). За разглашение государственной тайны установлена ответственность вплоть до

уголовной (ст. 75, 76 УК).

Конституционный Суд в постановлении от 20 декабря 1995 г. по жалобе С. указал, что в силу нормы ч. 4 ст. 29 Конституции уголовная ответственность за выдачу государственной тайны правомерна лишь при условии, что перечень сведений, составляющих государственную тайну, содержится в официально опубликованном

для всеобщего сведения федеральном законе. Правоприменительное решение, включая приговор суда, не может основываться на неопубликованном нормативном правовом акте, что вытекает из ч. 3 ст. 15 Конституции (ВКС, 1995, N 6, с. 51).

В то же время Закон "О государственной тайне" определяет перечень сведений, не подлежащих засекречиванию, например о состоянии экологии, здравоохранения, санитарии, демографии, образования, культуры, сельского хозяйства, о состоянии преступности, фактах нарушения прав и свобод личности и др. (ст. 7). Граждане вправе обжаловать в суд решения должностных лиц о засекречивании подобных сведений.

Законодательство запрещает также распространять конфиденциальную информацию, прежде всего о частной жизни, нарушающую личную или семейную тайну, сведения, составляющие коммерческую или иную специально охраняемую законом тайну. Это налагает особые обязанности на журналистов, других носителей информации (см., например, ст. 40, 41, 49 Закона "О средствах массовой информации", ст. 10, 11, 21 Закона "Об информации, информатизации и защите информации").

5. Наиболее значимым и влиятельным источником информирования общества и личности являются СМИ. Поэтому в ч. 5 комментируемой статьи особо гарантируется свобода массовой информации. Она означает свободное распространение через СМИ любой информации, кроме конфиденциальной и составляющей государственную тайну, отражение в этой информации политического и идеологического плюрализма, запрет цензуры. Под СМИ понимаются пресса, радио-, теле-, видео-, кинохроникальные программы, информационные агентства и иные формы периодического распространения массовой информации, предназначенной для неограниченного круга лиц.

Конституционное установление о гарантированности свободы массовой информации конкретизировано в Законе "О средствах массовой информации" и распространяется на все виды СМИ - государственные, общественные, частные. Воспрепятствование в какой бы то ни было форме со стороны граждан, должностных лиц государственных органов и организаций, общественных объединений законной деятельности СМИ Закон определяет как ущемление свободы массовой информации, влекущее уголовную, административную, дисциплинарную или иную ответственность в соответствии с законодательством (ст. 25, 58). В то же время Закон признает недопустимым и злоупотребление свободой массовой информации, влекущее такую же ответственность (ст. 4, 59).

На конституционном уровне установлен и запрет цензуры. Статья 3 Закона "О средствах массовой информации" определяет цензуру массовой информации как требование от редакции СМИ 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. В советские времена цензурой повсеместно занималась такая организация, как Главлит. Названный Закон четко определяет, что не допускается создание и финансирование организаций, учреждений, органов или должностных лиц, в задачи либо функции которых входит осуществление цензуры массовой информации (ст. 3).

На практике предстоит еще немало сделать, чтобы в полной мере обеспечить

свободу массовой информации. На имеющиеся в этой сфере нерешенные проблемы экономического, правового, организационного характера указывается в постановлении

Государственной Думы от 10 февраля 1995 г. "О выполнении в Российской Федерации статьи 29 Конституции Российской Федерации" (СЗ РФ, 1995, N 8, ст. 648).

Укреплению

гарантий экономической самостоятельности СМИ служат Федеральный закон от 1 декабря 1995 г. "О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации", Указ Президента Российской Федерации от 6 октября 1995 г. "О совершенствовании телерадиовещания в Российской Федерации" (СЗ РФ, 1995, N 41, ст. 3878; N 49, ст. 4698).

Защита свободы массовой информации осуществляется и в судах. Так, постановлением

Конституционного Суда от 19 мая 1993 г. было признано неконституционным постановление

Верховного Совета Российской Федерации от 17 июля 1992 г. "О газете "Известия"", затрагивавшее права газеты, журналистского коллектива. Конституционный Суд признал недопустимым такие решения, которые способствуют оказанию давления на газету, затрудняют ее существование как независимого СМИ и ограничивают тем самым свободу массовой информации (ВКС, 1994, N 2-3, с. 64-74).

В декабре 1993 г. была образована Судебная палата по информационным спорам при Президенте Российской Федерации, действующая на основе Положения о ней, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 31 января 1994 г. (САПП, 1994, N 6, ст. 434). Палата не входит в систему судебных органов. Ее основной задачей является содействие Президенту в эффективной реализации им конституционных полномочий гаранта закрепленных Конституцией прав, свобод и законных интересов в сфере массовой информации. Судебная палата рассматривает споры, связанные с ущемлением свободы массовой информации или с недобросовестным использованием этой свободы, с обеспечением принципов равноправия и политического плюрализма в сфере массовой информации, другие споры и дела в этой сфере, если они не отнесены к юрисдикции судов. Судебная палата выносит решения и рекомендации в адрес СМИ, вправе вносить представления в прокуратуру, суд, другие органы.

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.

О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности см. Федеральный закон от 12 января 1996 г. N 10-ФЗ

Комментарий к статье 30

1. Развитая система общественных объединений - неотъемлемый элемент гражданского общества. С их помощью люди могут совместно решать общие проблемы, удовлетворять и защищать свои потребности и интересы в сфере политики, экономики, культуры, во всех областях общественной жизни. Это независимые от государства организации, способные влиять на государственные институты и в то же время ограждать от их необоснованного вмешательства в общественную жизнь.

Конституционное право каждого на объединение и является юридической основой

образования и деятельности таких общественных институтов, включая профсоюзы. В комментируемой статье ничего не говорится о политических партиях, но право на их создание вытекает из ч. 3 ст. 13 Конституции. Часть 4 этой же статьи закрепляет принцип равенства общественных объединений перед законом.

Названные конституционные положения конкретизируются в законодательстве, которое регламентирует содержание права на объединение, его основные государственные гарантии, статус общественных объединений, порядок их создания, деятельности, реорганизации и ликвидации. К основным актам в этой сфере относятся федеральные законы от 19 мая 1995 г. "Об общественных объединениях" (СЗ РФ, 1995, N 21, ст. 1930), от 12 января 1996 г. "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности" (СЗ РФ, 1996, N 3, ст. 148), Гражданский кодекс.

Другие законы касаются отдельных видов общественных объединений, например федеральные законы от 28 июня 1995 г. "О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений", от 11 августа 1995 г. "О благотворительной деятельности и благотворительных организациях", от 12 января 1996 г. "О некоммерческих организациях" (СЗ РФ, 1995, N 27, ст. 2503; N 33, ст. 3340; 1996, N 3, ст. 145). Действие Федерального закона "Об общественных объединениях" распространяется и на общественные объединения, деятельность которых еще не урегулирована специальными законами, например на политические партии. Статус политических партий требует, однако, особой регламентации.

Конституционное право каждого на объединение включает в себя право создавать на добровольной основе общественные объединения для защиты общих интересов и достижения общих целей; право вступать в существующие общественные объединения либо воздерживаться от вступления в них, а также право беспрепятственно выходить из общественных объединений. Таковы суть и содержание права на свободу объединения или, как принято формулировать в международных документах и зарубежных конституциях, права на свободу ассоциации с другими. Оно может осуществляться по достижении 18 лет, а применительно к профсоюзам, молодежным общественным объединениям - с 14, детским - с 10 лет.

Данное право, согласно ч. 1 комментируемой статьи, принадлежит в Российской Федерации каждому, следовательно, не только российским гражданам. Статья 19 Федерального закона "Об общественных объединениях" определяет, что иностранные граждане и лица без гражданства наравне с гражданами Российской Федерации могут быть учредителями, членами и участниками общественных объединений, за исключением случаев, установленных федеральными законами и международными договорами Российской Федерации.

Ограничение пользования этим правом может быть предусмотрено законом в некоторых случаях и для российских граждан. Возможность таких ограничений для лиц, входящих в состав вооруженных сил, полиции или административных органов государства, допускается, например, ч. 2 ст. 22 Международного пакта о гражданских и политических правах, ч. 2 ст. 11 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Так, согласно ст. 9 Закона Российской Федерации от 22 января 1993 г. "О статусе военнослужащих" (ВВС, 1993, N 6, ст. 188) они могут состоять лишь в тех объединениях, которые не преследуют политических целей, и участвовать в их деятельности, не находясь при исполнении обязанностей военной службы. Как установлено ст. 3 Закона Российской Федерации от 26 июня 1992 г. "О статусе судей в Российской Федерации" (в редакции от 21 июня 1995 г.), судьи не вправе принадлежать к политическим партиям и движениям (ВВС, 1992, N 30, ст. 1792;

СЗ РФ, 1995, N 26, ст. 2399). Запрет прокурорским работникам быть членами общественных объединений, преследующих политические цели, и принимать участие в их деятельности предусмотрен в ст. 4 Федерального закона от 17 ноября 1995 г. "О Прокуратуре Российской Федерации" (СЗ РФ, 1995, N 47, ст. 4472).

Общественные объединения многообразны. Но они имеют общие черты, отраженные в понятии общественного объединения, данного в ст. 5 Федерального закона от 19 мая 1995 г. Это добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общих интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения. В состав учредителей таких объединений наряду с физическими лицами могут входить юридические лица - общественные объединения. Не могут быть учредителями, членами и участниками общественных объединений органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Общественные объединения могут создаваться в одной из следующих организационно-правовых форм: общественная организация, общественное движение, общественный фонд, общественное учреждение, орган общественной самодеятельности. Их особенности раскрываются в ст. 8-12 Федерального закона от 19 мая 1995 г. Общественные объединения вправе создавать союзы (ассоциации), образуя новые общественные объединения. Действуют общероссийские, межрегиональные, региональные и местные общественные объединения, а также международные общественные объединения, представительства иностранных некоммерческих неправительственных объединений.

Деятельность общественных объединений основывается на принципах добровольности, равноправия, самоуправления и законности.

Конституция гарантирует свободу деятельности общественных объединений. Это означает, что они создаются гражданами по своему выбору без предварительного разрешения органов государственной власти и органов местного самоуправления, могут регистрироваться в органах юстиции и приобретать права юридического лица либо функционировать без государственной регистрации и приобретения таких прав. Но только зарегистрированные общественные объединения вправе, например, участвовать в избирательных кампаниях. Общественные объединения свободны в определении своей внутренней структуры, целей, форм и методов своей деятельности, самостоятельно принимают свои уставы. Не допускается вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность общественных объединений, равно как и вмешательство последних в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц, за исключением предусмотренных законом случаев. В то же время государство призвано обеспечивать соблюдение прав и законных интересов общественных объединений, оказывать поддержку их деятельности, в том числе предоставлением им налоговых и иных льгот и преимуществ, решать вопросы, затрагивающие их интересы, с участием соответствующих общественных объединений или по согласованию с ними (см. ст. 3, 15, 17, 21, 27 и др. Закона "Об общественных объединениях", ст. 2, 5, 7 и др. Закона "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности").

Свобода объединения, однако, не может быть безграничной, использоваться в антисоциальных целях. Конституция запрещает создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни (ч. 5 ст. 13). Подобные основания ограничения свободы ассоциации предусмотрены и в Международном пакте о гражданских и политических правах (ч. 2 ст. 22), Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (ч. 2 ст. 11).

Федеральный закон от 31 июля 1995 г. "Об основах государственной службы в Российской Федерации" (СЗ РФ, 1995, N 31, ст. 2990), исходя из принципа

деидеологизации государственной службы, запрещает образование в государственных органах структур политических партий, религиозных, общественных объединений, за исключением профсоюзов (п. 12 ч. 1 ст. 11). Аналогичный запрет применительно к структурам политических партий и движений распространяется и на предприятия, учреждения, организации, что вытекает из Указа 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" (ВВС, 1991, N 31 ст. 1035).

Недопустимы и злоупотребления свободой объединения. Это влечет применение различных мер ответственности, в том числе и к незарегистрированным общественным объединениям.

В случае нарушения Конституции Российской Федерации, конституций (уставов) субъектов федерации, законодательства, совершения действий, противоречащих уставным целям, и неустранения этих нарушений после представления прокурора или после двух письменных предупреждений органа, регистрирующего общественные объединения, деятельность общественного объединения приостанавливается судом на срок до шести месяцев. Если нарушения не будут устранены и в этот период, то общественное объединение может быть приостановлено или ликвидировано (ст. 42, 43, 44 Закона "Об общественных объединениях").

Приостановление деятельности объединения как мера ответственности предусмотрена

и в п. "в" ст. 23 Закона РСФСР от 17 мая 1991 г. "О чрезвычайном положении" (ВВС, 1991, N 22, ст. 773). В случае введения чрезвычайного положения по

указанным в п. "а" ст. 4 этого Закона основаниям может быть приостановлена, после соответствующего

предупреждения, деятельность политических партий, общественных организаций и массовых движений, препятствующих нормализации обстановки. Это положение Закона имеет опору в ст. 56 Конституции.

По решению суда общественное объединение может быть ликвидировано в случае нарушения требований ч. 5 ст. 13 Конституции; виновного нарушения своими действиями

прав и свобод граждан; неоднократных или грубых нарушений закона или иных правовых актов либо при систематическом осуществлении деятельности, противоречащей

его уставным целям. Ликвидация означает запрет на деятельность общественного объединения независимо от факта его регистрации. В случае нарушения общественным объединением законодательства, особенно совершения деяний, наказуемых в уголовном

порядке, к ответственности могут быть привлечены лица, входящие в руководящие органы этого объединения, другие его члены и участники (ст. 41, 44 Закона "Об общественных объединениях").

С другой стороны, Конституция и законодательство охраняют от нарушений прав сами общественные объединения, гарантируют им широкие возможности судебной защиты своих прав.

Часть 4 ст. 125 Конституции, ст. 3 (п. 3 ч. 1), 96 Федерального конституционного

закона от 21 июля 1994 г. "О Конституционном Суде Российской Федерации" (СЗ РФ, 1994, N 13, ст. 1447) предусматривают право граждан, их объединений

обращаться в Конституционный Суд с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле, рассмотрение которого завершено или начато в суде или ином органе, применяющем закон.

Закон "Об общественных объединениях" также гарантирует им возможность обжаловать в суд действия и решения государственных органов, их должностных лиц, касающиеся общественных объединений. Это, например, отказ в государственной регистрации общественного объединения, а также уклонение от такой регистрации; письменное предупреждение органа, регистрирующего общественные объединения,

о нарушении объединением законодательства; решение суда о приостановлении или ликвидации объединения (ст. 22, 23, 38, 45).

В постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 г. "О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия" обращается внимание судов на необходимость при рассмотрении жалоб на отказ в регистрации либо заявлений о ликвидации общественных

объединений тщательно исследовать и оценивать в совокупности все представленные письменные и вещественные доказательства, показания свидетелей и другие доказательства, свидетельствующие о целях, задачах, фактической деятельности общественных объединений (ВС, 1996, N 1, с. 5).

Государственные органы, органы местного самоуправления, их должностные лица, причинившие вследствие нарушения законов ущерб общественным объединениям, несут ответственность, предусмотренную уголовным, гражданским и административным законодательством.

Новые возможности правовой защиты появились у общественных объединений после вступления нашей страны в Совет Европы. Согласно Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, которую Россия должна ратифицировать, в Европейский Суд по правам человека с жалобой на нарушение государством прав и свобод, гарантированных этой Конвенцией (включаящей и право на свободу ассоциации),

вправе обращаться не только частные лица, но и неправительственные организации, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты. Такое право вытекает и из ч. 3 ст. 46 Конституции России.

2. Часть 2 комментируемой статьи закрепляет одну из важнейших гарантий свободы объединения, соблюдения принципа добровольности в создании и деятельности

общественных объединений. Никто не может быть принужден как к вступлению в какое-либо объединение, так и к пребыванию в нем. Участие или неучастие в общественных объединениях - личное дело каждого. Любые действия или решения, направленные на принуждение к вступлению в объединение или препятствующие выходу из него, являются противоправными.

Статья 19 Конституции гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо, в частности, от принадлежности к общественным объединениям.

В ст. 19 Закона "Об общественных объединениях" определены как недопустимые требования об указании в официальных документах на членство или участие в тех или иных общественных объединениях. Принадлежность или непринадлежность граждан к общественным объединениям не может служить основанием для ограничения их прав и свобод, условием для предоставления им государством каких-либо льгот и преимуществ, за исключением случаев, предусмотренных законодательством.

Федеральный закон "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности"

запрещает обуславливать прием на работу, продвижение по работе, а также увольнение

лица принадлежностью или непринадлежностью его к профсоюзу (ч. 2 ст. 9). Сходное положение содержит и Федеральный закон "Об основах государственной службы Российской Федерации", не допускающий при поступлении на государственную службу, а также при ее прохождении установления каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений или преимуществ в зависимости, в частности, от принадлежности к общественным объединениям, созданным в порядке, предусмотренном Конституцией и федеральным законом (ч. 2 ст. 21). Последняя оговорка существенна, так как она означает, что принадлежность к общественным объединениям, созданным в ином порядке, противоречащем, в частности, требованиям ч. 5 ст. 13 Конституции о запрете создания и деятельности объединений в антиобщественных целях, может явиться препятствием для поступления на государственную службу.

Статья 31

Граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование.

Комментарий к статье 31

Закрепленное в комментируемой статье право предоставляет гражданам широкие возможности для обмена мнениями по самым разным вопросам жизни общества.

Публичные

мероприятия широко используются партиями, общественными движениями, общественными

организациями для решения различных проблем. Митинги и пикетирование активно используются профсоюзами и работниками различных отраслей народного хозяйства для предъявления требований органам власти, в особенности касающихся улучшения жизненных условий, борьбы с преступностью и др. Различные публичные мероприятия имеют существенное значение для проведения предвыборных кампаний.

Реализация права, закрепленного в комментируемой статье, является одной из гарантий свободы мысли и слова, выражения мнений и убеждений, получения и распространения информации, права на создание объединений, на участие в управлении делами государства. Проведение публичных мероприятий - одно из средств укрепления связи государственных органов с населением, изучения общественного мнения.

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

Положения Конституции должны конкретизироваться в текущем законодательстве. Однако закона пока нет, и в соответствии с Указом Президента Российской Федерации

от 25 мая 1992 г. "О порядке организации и проведения митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования" (ВВС, 1992, N 22, ст. 1216) предусмотрено, что до урегулирования Законом Российской Федерации порядка организации и проведения митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования следует исходить из положений Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой Верховным Советом РСФСР 22 ноября 1991 г.

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

Указом предписано, что до принятия соответствующего закона нормы Указа Президиума Верховного Совета СССР от 28 июля 1988 г. "О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР" на территории Российской Федерации применяются в части, не противоречащей упомянутой Декларации.

В Российской Федерации действует уведомительный порядок реализации права на проведение публичных мероприятий, т.е. для их проведения не требуется специального

разрешения властей. Приведенные термины различных публичных мероприятий означают:

"собрание" - совместное присутствие группы граждан в определенном месте и в конкретно определенное время для коллективного обсуждения и решения каких-либо проблем или вопросов; "митинг" - массовое собрание граждан для публичного выражения отношения к решениям и действиям лиц и организаций, событиям общественно-политической жизни; "уличное шествие" - организованное массовое движение людей по пешеходной или проезжей части улицы, проспекта с целью привлечения внимания к каким-либо проблемам; "демонстрация" - публичное выражение группой людей общественно-политических настроений с использованием во время шествия плакатов, транспарантов и иных наглядных средств; "пикетирование" - наглядная демонстрация группой граждан своих настроений и взглядов без шествия и звукоусиления.

Митинги, демонстрации, пикетирование нередко сопровождаются предъявлением различного рода претензий, требований к властям.

В названном выше Указе от 28 июля 1988 г. предусмотрено, что инициаторами проведения публичных мероприятий могут быть граждане, достигшие 18-летнего возраста, уполномоченные общественных организаций и других общественных объединений, отдельные группы граждан.

Уведомление в виде письменного заявления подается местной администрации специально уполномоченным лицом не позднее чем за 10 дней до намеченной даты проведения публичного мероприятия. В заявлении указываются цель, форма, место проведения мероприятия или маршруты движения, время начала и окончания, предполагаемое количество участников, фамилии, имена, отчества уполномоченных, организаторов, места их жительства и работы, учебы, дата подачи заявления. Не позднее чем за 5 дней до мероприятия администрация сообщает уполномоченному о принятом решении.

Публичное мероприятие должно проводиться в соответствии с целями, указанными в заявлении, в определенные сроки и в указанном месте.

При проведении мероприятия его организаторы и участники обязаны соблюдать законы, общественный порядок. Запрещается иметь при себе оружие, специально подготовленные предметы, которые могут быть использованы против жизни и здоровья людей и для причинения материального ущерба.

Государственные органы, общественные объединения, должностные лица, а также граждане не вправе препятствовать публичным мероприятиям, проводимым в установленном порядке.

Проведение публичного мероприятия может быть запрещено, если цель его проведения противоречит Конституции Российской Федерации, конституциям или уставам ее субъектов, а мероприятие угрожает общественному порядку и безопасности граждан.

По требованию представителей органов власти публичное мероприятие может быть прекращено в случаях, если не было подано заявление о его проведении; если состоялось решение о его запрещении; если нарушен порядок его проведения; если возникла опасность для жизни и здоровья людей; если нарушен общественный порядок.

Ответственность за нарушение порядка организации и проведения публичных мероприятий наступает в зависимости от характера допущенного нарушения в административном или уголовном порядке (ст. 166-1 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях и ст. 200-1 УК РСФСР). Материальный ущерб, причиненный во время мероприятия, подлежит возмещению в установленном законом порядке. Порядок проведения публичных

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

мероприятий, как это определено в самом Указе Президиума Верховного Совета СССР от 28 июля 1988 г., не распространяется на собрания и митинги трудовых коллективов и общественных объединений, проводимые в соответствии с законодательством, их уставами и положениями.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 25 мая 1992 г. органы внутренних дел обязаны осуществлять мероприятия по охране общественного порядка при проведении митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования, по предупреждению и пресечению противоправных действий и привлечению виновных к ответственности (ст. 3).

Конституционное право граждан участвовать в проведении публичных мероприятий конкретизируется в ряде нормативных актов, включая издаваемые субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления. В них учитываются особенности регионов, возможности тех или иных населенных пунктов в плане проведения массовых мероприятий.

Примечание

Правительством Москвы было принято Постановление о порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования на улицах, площадях и иных открытых общественных местах г. Москвы от 17 марта 1992 г. N 120 (Вестник мэрии Москвы, 1992, N 7, ст. 38).

Уведомительный порядок, в соответствии с этим Положением, сопряжен с выполнением определенных требований как со стороны организаторов массовой акции, так и органа исполнительной власти.

Уведомление о проведении митингов и других публичных мероприятий (в Положении - "массовые акции") подается в органы исполнительной власти уполномоченными (организаторами) массовых акций, трудовых коллективов предприятий, учреждений и организаций, общественных организаций (объединений), организаций общественной самодеятельности и отдельных групп граждан в срок не ранее чем за 15 дней и не позднее чем за 10 дней до намеченной даты их проведения с представлением выписки из протокола заседания, на котором принималось решение о проведении данного мероприятия.

О массовой акции с числом участников свыше 5 тыс. человек уведомляется мэрия, до 5 тыс. - префектура административного округа, до 1 тыс. - супрефектура муниципального округа г. Москвы.

В Положении содержатся реквизиты уведомления, указывается, что его подписывают не менее трех уполномоченных (организаторов). Орган исполнительной власти принимает уведомление и на его копии письменно подтверждает дату и время получения.

Положение приводит также перечень случаев, когда уведомление о проведении массовой акции не принимается органом исполнительной власти. К их числу относятся,

в частности, такие случаи: в уведомлении отсутствуют обязательства уполномоченных (организаторов) обеспечивать соблюдение общественного порядка; они сами или уполномочившие их организации неоднократно не выполняли взятые обязательства по ранее проводившимся массовым мероприятиям; акция создает реальную угрозу нормальному функционированию предприятий, учреждений, организаций; создается необходимость прекращения работы пассажирского и железнодорожного транспорта из-за невозможности изменения маршрута его движения.

Уполномоченные (организаторы) массовой акции не вправе ее проводить,

если уведомление не было подано в срок или не было принято, и обязаны прекратить ее подготовку.

Массовые акции проводятся в соответствии с целями, в сроки, указанные в уведомлении, а также в обусловленных местах (маршрутах).

Решения и действия органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, ущемляющие право на проведение публичных мероприятий, могут быть обжалованы заинтересованными лицами в порядке, установленном Законом от 27 апреля 1993 г. "Об обжаловании в суд действий и решений, ущемляющих права и свободы граждан".

Закон Российской Федерации "О чрезвычайном положении" от 17 мая 1991 г. (ст. 22) допускает запрещение проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, а также иных массовых мероприятий на период чрезвычайного положения.

Особые условия участия в публичных мероприятиях предусмотрены в отношении военнослужащих, что соответствует их назначению и роли, которую они выполняют в государстве. Закон Российской Федерации от 22 января 1993 г. "О статусе военнослужащих" (ст. 7) содержит норму, в соответствии с которой военнослужащие вправе во внеслужбное время участвовать в митингах, собраниях, уличных шествиях, демонстрациях, пикетировании, не преследующих политических целей и не запрещенных органами государственной власти и управления и органами местного самоуправления. В служебное время военнослужащие принимают участие в собраниях и общественных мероприятиях в порядке, предусмотренном общевойсковыми уставами Вооруженных сил.

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.

О референдуме Российской Федерации см. Федеральный конституционный закон от 10 октября 1995 г. N 2-ФКЗ

Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации см. Федеральный закон от 6 декабря 1994 г. N 56-ФЗ

Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления см. Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. N 138-ФЗ

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.

Комментарий к статье 32

1. Впервые право граждан участвовать в управлении государственными и

общественными делами было сформулировано в Конституции РСФСР 1978 г. (ст. 46) вслед за Конституцией СССР 1977 г. Его провозглашение в условиях все еще сохраняющейся монополии на власть партийно-государственной элиты, административно-приказной системы номенклатурного управления превращало это право в декларацию.

Последующие демократические преобразования в обществе, признание и возникновение политического многообразия, многопартийности создали благоприятные условия для наполнения данного права реальным содержанием. В отличие от предшествующих конституционных установлений ст. 32 не упоминает об участии граждан в управлении также общественными делами. Право на это вытекает из другой статьи - 30. Участию граждан в местном самоуправлении как институте самоорганизации населения, не входящем в систему государственной власти, посвящены ст. 12, 130-133 Конституции.

Право граждан участвовать в управлении делами государства неразрывно связано с принципом народовластия - одной из основ конституционного строя (см. комментарий к ст. 3). Оно юридически обеспечивает реализацию данного принципа, включение граждан в сферу принятия и осуществления государственных решений, в сферу политики. Тем самым преодолевается отчуждение гражданина от государства. В свою очередь гарантиями и одновременно конкретными формами реализации этого стержневого политического права является целый ряд других прав, изложенных в ст. 32.

Признаваемое в ч. 1 ст. 32 право граждан полностью соответствует международным стандартам, в частности, предусмотренному п. "а" ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах положению о праве каждого гражданина без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений "принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей".

Непосредственное участие граждан в управлении делами государства осуществляется посредством их волеизъявления на выборах, референдумах, а также личного участия в работе органов законодательной, исполнительной или судебной власти. Другая форма участия граждан в управлении, в осуществлении народовластия опосредованная - через своих представителей, избираемых в органы законодательной власти (Государственную Думу Федерального Собрания, законодательное собрание области и др.), исполнительной власти (глав администраций и др.), органы местного самоуправления.

Если обладание большинством прав и свобод Конституция не обуславливает обязательным наличием у лица российского гражданства, устанавливая "каждый имеет право...", "каждому гарантируется...", то право участвовать в управлении делами государства признается только за гражданами Российской Федерации. Такое ограничение по кругу лиц вполне обоснованно, учитывая характер данного права, выражающего суверенитет народа и выступающего формой осуществления принадлежащей ему власти. Иностранцы граждане и лица без гражданства этим правом не обладают.

Рассматриваемое право, являясь непосредственно действующим, реализуется в единстве с другими, перечисленными в ст. 32. Их эффективное и беспрепятственное осуществление требует тем не менее конкретизации в законодательстве, установления соответствующих правил, процедур, мер правовой защиты.

2. Часть 2 ст. 32 закрепляет три конкретных политических права: избирать, быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, участвовать в референдуме. Эти положения в соответствии со ст. 17 Конституции

действуют в единстве с предписаниями, в частности ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах о праве каждого гражданина "голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей".

Названные принципы участия граждан в выборах являются универсальными, относятся ко всем разновидностям выборов. Однако в ст. 32 они не закреплены, а изложены в ч. 1 ст. 81 применительно к выборам Президента Российской Федерации с добавлением принципа прямого избирательного права. Это не означает, что указанные принципы не распространяются на другие виды выборов, во-первых, в силу действия общепризнанной нормы международного права; во-вторых, на основе их прямого закрепления в ст. 3-7 Федерального закона от 6 декабря 1994 г. "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации", ст. 16, 23 Федерального закона от 28 августа 1995 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Прежние конституции, начиная с 1936 г., также провозглашали названные принципы. Но в предшествующий период организация выборов характеризовалась фактическим выдвижением кандидатов в депутаты лишь структурами единственной правящей партии, безальтернативностью - включением в избирательные бюллетени одного кандидата, что превращало выборы в формальное голосование. Современное российское избирательное законодательство предусматривает различные правовые, организационные, информационные и иные средства, гарантирующие свободу выборов, что было подтверждено, в частности, на выборах Президента Российской Федерации в июне - июле 1996 г.

Вопрос об обеспечении и защите избирательных прав относится к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, что предусмотрено ст. 72 (п. "б" ч. 1) Конституции и, следовательно, подлежит регулированию федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними актами субъектов федерации (ч. 2 ст. 76 Конституции). Из этого исходит и Конституционный Суд Российской Федерации при оценке конституционности избирательных законов субъектов федерации, обеспечивая соблюдение принципов избирательного права.

Всеобщее избирательное право означает признание без какой бы то ни было дискриминации и необоснованных ограничений за всеми гражданами, достигшими определенного возраста, права избирать (активное избирательное право) и права быть избранными (пассивное избирательное право). Конституция и федеральное законодательство гарантируют эти права граждан независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям.

Согласно ст. 4 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" право избирать возникает у граждан с 18 лет, а право быть избранным - по достижении возраста, установленного Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами и иными нормативными актами законодательных (представительных) органов субъектов федерации. Этот возраст установлен Конституцией для избрания депутатом Государственной Думы Федерального Собрания - 21 год (ч. 1 ст. 97), Президентом Российской Федерации - 35 лет при условии постоянного проживания в Российской Федерации не менее 10 лет (ч. 2 ст. 81).

Конституция и федеральное законодательство устанавливают основные гарантии избирательных прав при выборах как в федеральные органы государственной власти, так и в органы государственной власти субъектов федерации и органы местного самоуправления, предусматривая, что актами субъектов федерации эти права и гарантии не могут быть изменены, ограничены, а могут быть только дополнены новыми гарантиями. Субъекты федерации имеют также право устанавливать дополнительные

условия приобретения гражданином Российской Федерации пассивного избирательного права, связанные с достижением им определенного возраста или со сроком его проживания на соответствующей территории.

Конституция и федеральное законодательство не обуславливают право участия в выборах в органы государственной власти субъектов федерации и органы местного самоуправления на территории, в частности, республик наличием гражданства этих республик. Избирательные права признаются Конституцией за всеми гражданами Российской Федерации. Поэтому вступают в противоречие со ст. 32 и другими статьями Конституции Российской Федерации положения конституций и избирательных законов целого ряда республик, закрепляющие избирательные права исключительно за гражданами этих республик, ограничивая тем самым избирательные права граждан Российской Федерации, проживающих на территории республики, но не имеющих ее гражданства.

Согласно ст. 8 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" основанием для включения гражданина Российской Федерации в список избирателей на конкретном избирательном участке является его проживание (постоянное или преимущественное) на территории этого

избирательного участка, определяемое в соответствии с федеральным законом, устанавливающим право граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на территории Российской Федерации. Порядок составления списков избирателей призван гарантировать всеобщее избирательное право как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов федерации.

Примечание

Конституционный Суд Российской Федерации в своем постановлении от 24 ноября 1995 г. по делу о проверке конституционности положения Закона Республики Северная Осетия - Алания о выборах в Парламент Республики, касающегося составления

списков избирателей, признал это положение не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее ст. 3 (ч. 3), 19 (ч. 1 и 2), 27 (ч. 1), 32 (ч. 1 и 2), 72 (п. "б" ч. 1) и 76 (ч. 2) постольку, поскольку оно препятствует внесению в списки избирателей граждан Российской Федерации, преимущественно проживающих на территории Республики Северная Осетия. Тем самым были защищены избирательные права жителей Республики, прежде всего оказавшихся в качестве вынужденных переселенцев на территории соседней Республики, обеспечено непосредственное действие норм федеральной Конституции.

В то же время сам факт даже длительного проживания лица на территории Российской Федерации не означает, что оно обладает избирательными правами. В ноябре-декабре 1995 г. Московский городской суд, а затем Верховный Суд Российской Федерации оставили без удовлетворения жалобу К. на отказ окружной избирательной комиссии в регистрации К. кандидатом в депутаты Государственной Думы, несмотря на сбор необходимого числа подписей избирателей в ее поддержку. Отказ в регистрации

мотивировался отсутствием у К. гражданства Российской Федерации, регистрации (прописки) на территории России (АКС, 1995 г.).

Выезд же гражданина Российской Федерации за ее пределы для проживания не лишает его избирательных прав. Они сохраняются за ним в полном объеме.

Требуется более четкой законодательной регламентации участие военнослужащих в выборах. На федеральном уровне вполне ясно определено право военнослужащих избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, голосовать на общих избирательных участках (ст. 9 Закона Российской Федерации

Федерации от 22 января 1993 г. "О статусе военнослужащих", ч. 3 ст. 10 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации").

Однако избирательные законы некоторых субъектов федерации не предусматривают гарантии избирательных прав военнослужащих, возможности реализации ими этих своих конституционных прав. Из ст. 32 Конституции, упомянутых федеральных законов, смысла, придаваемого их положениям в процессе применения федеральными органами, следует, что военнослужащие воинских частей, постоянно дислоцированных на территории субъекта федерации, и члены их семей вправе участвовать в выборах на данной территории.

Равное избирательное право означает участие избирателей в выборах на равных основаниях. Оно обеспечивается наличием у каждого избирателя одного голоса, примерным равенством избирательных округов по числу избирателей, едиными правилами проведения конкретных выборов в течение всего периода с момента их назначения до подведения итогов, равной защитой законом и судом избирательных прав всех граждан. Данный принцип распространяется как на активное, так и на пассивное избирательное право.

Примечание

Во время выборов в 1994-1995 гг., в частности в законодательные органы субъектов федерации, этот принцип не всегда соблюдался. Наиболее типичными отступлениями от него были существенные различия между избирательными округами по числу избирателей, превышающими допустимые законом отклонения от средней нормы представительства избирателей, а также изменения избирательных законов в процессе уже начавшихся выборов. В связи с этим Конституционный Суд в постановлении от 10 июля 1995 г. по делу о проверке конституционности положений Закона Чувашской Республики о выборах депутатов Государственного Совета Республики, установивших новые правила подсчета голосов при повторном голосовании в ходе одних и тех же выборов, указал, что изменение избирательных правил в процессе уже начатых выборов нарушает принцип равного избирательного права как необходимого условия свободных выборов, не соответствует ст. 15 (ч. 4), 17 (ч. 1), 19 и 32 (ч. 2) Конституции Российской Федерации.

Прямое избирательное право означает, что избиратели голосуют на выборах за или против кандидатов (списка кандидатов) непосредственно. Этот принцип распространяется на выборы федерального Президента, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания, законодательных органов и глав исполнительных органов власти субъектов федерации, выборных органов местного самоуправления. Исключением из этого принципа на федеральном уровне представительной системы является порядок формирования Совета Федерации Федерального Собрания. Это обусловлено тем, что в отличие от Государственной Думы, обеспечивающей представительство всего населения, Совет Федерации обеспечивает представительство субъектов Федерации (см. комментарий к ст. 95-96). Об особенностях формирования судебных и прокурорских органов см. комментарии к ст. 128, 129.

Уставы некоторых субъектов федерации предусматривали избрание главы администрации законодательным органом, что являлось отступлением от принципа прямого избирательного права.

Примечание

Конституционный Суд в постановлении от 18 января 1996 г. по делу о проверке

конституционности положений Устава Алтайского края отметил, что из смысла ст. 3 (ч. 2) в ее взаимосвязи со ст. 32 Конституции вытекает, что высшее должностное

лицо, формирующее орган исполнительной власти, получает свой мандат непосредственно

от народа и перед ним ответственно. Иной порядок избрания глав исполнительных органов субъектов федерации не соответствует Конституции и действующему законодательству.

Защиту избирательных прав граждан осуществляет не только Конституционный Суд, но в соответствии со своей компетенцией и общие суды. В них могут быть обжалованы решения и действия (или бездействие) избирательных комиссий, их должностных лиц, государственных и общественных органов, органов местного самоуправления, нарушающие избирательные права граждан (о праве на судебную защиту см. комментарий к ст. 46).

Определением Судебной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 24 июля 1994 г. был признан необоснованным отказ судьи Астраханского областного суда в приеме жалобы гражданина Щ. на решения областной избирательной комиссии, мотивированный существованием иного порядка рассмотрения поставленных в ней вопросов. В определении подчеркивалось, что жалоба Щ. подлежит рассмотрению в суде, так как является реализацией права, предоставленного избирательным законодательством и Законом "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" (БВС, 1994, N 12, с. 12).

Решение суда первой инстанции по жалобам на нарушение избирательных прав граждан нельзя считать окончательным. Оно может быть обжаловано в кассационном или опротестовано в надзорном порядке. В определении Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда от 14 августа 1995 г. отмечалось, что в решении Верховного Суда одной из республик, касавшемся актов избирательных комиссий, допущена ошибка в применении норм материального права, и ошибочно указано, что оно является окончательным и обжалованию не подлежит. Было определено, что это решение подлежит отмене, а жалоба кандидатов в депутаты - оставлению без удовлетворения (БВС, 1995, N 12, с. 1-2).

На основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании проводится также референдум Российской Федерации, который наряду со свободными выборами является высшим непосредственным выражением власти народа. Референдум - всенародное голосование граждан Российской Федерации по законопроектам, действующим законам и другим вопросам государственного значения. На референдум Российской Федерации в обязательном порядке выносятся вопросы о принятии новой Конституции Российской Федерации.

Условия и порядок проведения федерального референдума регламентируются Федеральным конституционным законом от 10 октября 1995 г. "О референдуме Российской Федерации". В субъектах федерации и муниципальных образованиях также могут проводиться региональные и местные референдумы на основе актов субъектов федерации, уставов муниципальных образований. Эти акты не должны противоречить федеральной Конституции (см. также комментарий к ст. 3, 84).

Нарушение законодательства о выборах и референдуме влечет за собой уголовную или административную ответственность (см. ст. 132-133-1 УК, ст. 40-1-40-5 КоАП). Главное, однако, в формировании высокой правовой культуры всех участников избирательного процесса. На это направлена, в частности, Федеральная целевая программа повышения правовой культуры избирателей и организаторов выборов в Российской Федерации, утвержденная Указом Президента России от 28 февраля 1995 г. N 228 (СЗ РФ, 1995, N 10, ст. 862).

3. Часть 3 ст. 32 определяет две категории граждан, которые не могут

участвовать в выборах (как и в референдуме). Это лица, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Недееспособным признается гражданин, который вследствие психического расстройства не может понимать значения своих действий или руководить ими (ст. 29 ГК). Признание недееспособным осуществляется лишь судом в порядке, установленном гражданским процессуальным законодательством (ст. 258-263 ГПК). Статья 5 Закона Российской Федерации от 2 июля 1992 г. "О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании" особо указывает на недопустимость

ограничения прав и свобод лиц, страдающих психическими расстройствами, только на основании психиатрического диагноза, фактов нахождения под диспансерным наблюдением в психиатрическом стационаре либо в психоневрологическом учреждении (ВВС РФ, 1992, N 33, ст. 1913).

Лица же, находящиеся в местах лишения свободы по приговору суда, сами лишили себя права участвовать в выборах и референдумах, преступив закон.

Ограничение

их избирательных прав не имеет ничего общего с существовавшим в СССР до 1959 г. лишением по суду права избирать и быть избранным как меры наказания.

Предусмотренное

ч. 3 комментируемой статьи ограничение не распространяется на лиц хотя и содержащихся

под стражей в следственных изоляторах или аналогичных местах - подозреваемых, обвиняемых, подсудимых, но в отношении которых суд еще не применил уголовное наказание в виде лишения свободы.

После отбытия такого наказания гражданин вновь вправе осуществлять свои избирательные права. То же относится к лицу, ранее признававшемуся недееспособным, если основания к тому отпали и суд признал его дееспособным.

4. Впервые на конституционном уровне закреплено право российских граждан на равный доступ к государственной службе. Это положение полностью соответствует п. "с" ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, согласно которому каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность "допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе". Необходимые правила в связи с этим должны быть установлены законодательно.

Основополагающим актом в данной сфере является Федеральный закон от 31 июля 1995 г. "Об основах государственной службы Российской Федерации" (СЗ РФ, 1995, N 31, ст. 2990). Он устанавливает основы организации государственной службы как профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов и основы правового положения государственных служащих.

Реестр государственных должностей федеральных государственных служащих утвержден Указом Президента Российской Федерации от 11 января 1995 г. N 33 (СЗ РФ, 1995, N 3, ст. 174). В отличие от государственных служащих лица, осуществляющие службу на должностях в органах местного самоуправления, являются муниципальными служащими.

Развивая конституционные нормы, Федеральный закон определяет, что при поступлении на государственную службу, а также при ее прохождении не допускается установление каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений или преимуществ

в зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного

и должностного положения, места жительства, наличия или отсутствия гражданства субъекта Российской Федерации, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, созданным в порядке, предусмотренном Конституцией и федеральным законом (ч. 2 ст. 21).

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

Право поступления на государственную службу имеют граждане Российской Федерации не моложе 18 лет, владеющие государственным языком, имеющие профессиональное образование и отвечающие требованиям, установленным законом для государственных служащих. Реализация этого права зависит, таким образом, не от указанных выше обстоятельств, а от способностей и профессиональной подготовки гражданина. В целях обеспечения права граждан на равный доступ к государственной службе Закон предусматривает проведение конкурсов на замещение вакантных государственных должностей.

Закон устанавливает ограничения доступа к государственной службе в случаях признания гражданина решением суда недееспособным или ограниченно дееспособным; лишения его судом права занимать государственные должности в течение определенного срока; наличия подтвержденного заключением медицинского учреждения заболевания, препятствующего исполнению им должностных обязанностей; отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную или иную охраняемую законом тайну, если исполнение обязанностей по должности, на которую претендует гражданин, связано с использованием таких сведений; близкого родства или свойства с государственным служащим, если их государственная служба связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому; наличия гражданства иностранного государства, за исключением случаев, если доступ к государственной службе урегулирован на взаимной основе межгосударственным соглашением; отказа от предоставления в соответствии с законом сведений о полученных доходах и принадлежащем на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения (ч. 3 ст. 21). Эти ограничения вполне обоснованны.

Закон, кроме того, определяет принципы государственной службы, права, обязанности и гарантии для государственных служащих, условия и порядок прохождения государственной службы и др. Другими законами устанавливаются особенности государственной службы в отдельных государственных органах, например в милиции, прокуратуре, налоговой полиции.

Конституционный Суд Российской Федерации в своем постановлении от 6 июня 1995 г. по жалобе М., оспаривавшего конституционность одного из положений Закона "О милиции", отмечал, что, исходя из положений Конституции о равном доступе к государственной службе, государство, регулируя отношения службы в органах внутренних дел, может устанавливать в этой сфере и особые правила. Это не противоречит ч. 3 ст. 55 Конституции и международным нормам, не является дискриминацией. В то же время Конституционный Суд указал, что неопределенность юридического содержания оспариваемой нормы допускает возможность произвола в решении вопроса об увольнении сотрудника милиции, имеющего выслугу срока службы (см. ВКС, 1995, N 2-3, с. 57-62).

5. Участие граждан в отправлении правосудия, предусмотренное ч. 5 ст. 32, является одним из демократических принципов организации и деятельности судебной власти. Это право реализуется в различных формах. Традиционным является рассмотрение уголовных и гражданских дел в суде первой инстанции с участием двух народных заседателей. Они имеют равные права с профессиональным судьей, образуют с ним единую коллегию и совместно решают все вопросы дела вплоть до определения санкции.

В результате проводимой в последние годы судебной реформы восстанавливается институт присяжных заседателей, существовавший в России еще в прошлом веке. Своеобразие этой формы участия граждан в осуществлении судебной власти, ее отличие от института народных заседателей заключается в том, что присяжные

образуют отдельную коллегия из 12 человек, которые в итоге судебного разбирательства должны самостоятельно вынести вердикт: виновен подсудимый или нет. Меру же наказания определяет профессиональный судья (см. подробнее комментарий к ст. 47, 123). Возможно возникновение в ближайшее время и института мировых судей как наиболее близкой к населению судебной инстанции, примиряющей спорящих, рассматривающей небольшой круг простых дел.

Право граждан участвовать в отправлении правосудия реализуется не только в указанных общественных формах. Отвечая необходимым требованиям, гражданин может стать и профессиональным судьей (см. комментарий к ст. 119).

Статья 33

Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Комментарий к статье 33

Закрепленное в комментируемой норме право является важным средством осуществления и защиты других прав и свобод граждан, укрепления связей населения с государственным аппаратом, участия граждан в управлении делами государства. Обращения граждан в государственные органы и органы местного самоуправления способствуют усилению контроля народа за их деятельностью, борьбе с волокитой и бюрократизмом.

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

Положения комментируемой статьи должны быть конкретизированы в федеральном и другом законодательстве. Однако пока это не сделано, и впредь до принятия соответствующего федерального закона на территории Российской Федерации продолжают действовать не противоречащие Конституции нормы Указа Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. "О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан" в редакции от 4 марта 1980 г. (ВВС СССР, 1980, N 11, ст. 192). В Указ 2 февраля 1988 года были внесены дополнения.

В названном Указе рассматриваются вопросы, относящиеся как к приему граждан, так и рассмотрению обращений.

Применительно к приему граждан указывается, что руководители и другие должностные лица государственных органов, предприятий, учреждений и организаций обязаны проводить личный прием граждан, проводить его в установленные и доведенные до сведения граждан дни и часы, в удобное для них время, в необходимых случаях - в вечерние часы, по месту работы и жительства.

В Указе выделяются 3 вида обращений: "предложение", "заявление" и "жалоба". Предложения обычно не связаны с конкретным нарушением прав граждан и содержат постановку вопроса о совершенствовании работы государственного аппарата, различных

отраслей народного хозяйства, отдельных его участков, сфер деятельности, о путях решения конкретных проблем и задач. Такие предложения должны изучаться, анализироваться, обобщаться и при необходимости претворяться в жизнь.

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

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

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

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

Обращения могут быть как письменными, так и устными. Однако, как правило, они подаются в письменной форме. И это естественно, ибо без письменного зафиксированных требований заявителя, приведенных аргументов, соответствующих документов нередко бывает сложно, а иногда и невозможно принять правильное решение, а затем проверить обоснованность этого решения. При этом Указ требует, чтобы письменное обращение гражданина было им подписано с указанием фамилии, имени, отчества заявителя, а также данных о месте его жительства, работы или учебы. Обращение, не содержащее этих сведений, признается анонимным и рассмотрению не подлежит.

Предложения и заявления подаются гражданами в те органы и тем должностным лицам, к непосредственному ведению которых относится разрешение данного вопроса. Жалобы на решения и действия подаются в те органы и тем должностным лицам, которым непосредственно подчинены органы и лица, решения или действия которых обжалуются. По выбору гражданина жалоба может быть подана в суд сразу же после отказа в удовлетворении его требования органом или лицом, к которому он обратился, либо после отказа ему в удовлетворении жалобы вышестоящим органом или должностным лицом. Это правило содержится в Законе Российской Федерации от 27 апреля 1993 года "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" (см. комментарий к ст. 46).

Предложения граждан рассматриваются в срок до 1 месяца, за исключением тех предложений, которые требуют дополнительного изучения, о чем сообщается лицу, внесшему предложение. Заявления и жалобы разрешаются в срок до 1 месяца со дня поступления в орган или лицу, обязанным разрешить их по существу, а не требующие дополнительного изучения и проверки безотлагательно, но не позднее 15 дней.

В тех случаях, когда для изучения заявления или жалобы необходимо проведение специальной проверки, истребование дополнительных материалов либо принятие других мер, сроки разрешения заявления или жалобы могут быть в порядке исключения продлены руководителем или заместителем руководителя соответствующего органа, предприятия, учреждения и организации, но не более чем на 1 месяц с сообщением об этом заявителю.

В тех случаях, когда обращение не относится к полномочиям органов и лиц, к которым оно поступило, оно направляется в 5-дневный срок по принадлежности с извещением об этом заявителя, а при личном приеме ему должно быть разъяснено,

куда следует обратиться. Запрещается направлять жалобы граждан для разрешения в те органы или тем должностным лицам, решения и действия которых обжалуются.

Наряду с нормами, относящимися к порядку рассмотрения обращений, Указ от 12 апреля 1968 г. (в редакции от 4 марта 1980 г.), содержит требование к государственным и общественным органам, предприятиям, учреждениям, организациям, их руководителям, другим должностным лицам систематически анализировать и обобщать предложения, заявления, жалобы, содержащиеся в них критические замечания с целью своевременного выявления и устранения причин, порождающих нарушения прав и охраняемых законом интересов граждан, совершенствования работы государственных органов, предприятий, учреждений и организаций.

В отношении жалоб по делам, связанным с осуществлением правосудия по гражданским, арбитражным и уголовным делам, а также по делам, рассматриваемым по правилам конституционного судопроизводства, действует специальное законодательство.

Так, особенности подачи и рассмотрения жалоб по делам об административных правонарушениях регламентированы в Кодексе РСФСР об административных правонарушениях. Свои особенности имеет порядок разрешения жалоб, установленный в гражданском и уголовном процессуальном законодательстве. Конституционный Суд Российской Федерации рассматривает индивидуальные и коллективные жалобы, как это установлено ч. 4 ст. 125 Конституции и п. 3 ч. 1 ст. 3, ст. 96-100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле. В этом Законе приводятся реквизиты жалобы, направляемой в Конституционный Суд, перечень документов, которые должны быть к ней приложены (ст. 37-39, 96 Закона).

Если жалоба принята к производству Конституционного Суда, заявитель может на правах стороны участвовать в судебном разбирательстве.

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.

Комментарий к статье 34

1. Термин "каждый" в данной статье имеет в виду широкий спектр субъектов, включающий в себя: граждан России; иностранных граждан; лиц с двойным гражданством; юридических лиц; предпринимателей; семьи и иные общины, занимающиеся коллективным предпринимательством без обретения статуса юридического лица. Эти субъекты равноправны перед законом и судом (ч. 1 ст. 19), их дискриминация по признакам, указанным в ч. 2 ст. 19 Конституции, не допускается. "Свободное использование своих способностей" представляет собой сложное понятие, ключевым термином которого для данной статьи является слово "способность". Этот термин употребляется

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

в современной психологии в смысле "индивидуально-психологических особенностей личности, являющихся условием успешного выполнения той или иной продуктивной деятельности".

В Конституции к слову "способность" законодатель обращается дважды: в комментируемой статье говорится о способностях вообще, а в ч. 1 ст. 37 - о способности к труду. В ст. 44 способность подразумевается, поскольку можно предположить, что для осуществления творческой деятельности способности нужны ничуть не меньше, чем для занятия предпринимательством и иной экономической деятельностью. Впрочем, это было бы верно и вообще для всякой деятельности, условием осуществления которой являются некие внутренние возможности и потенции человека.

Следует обратить внимание на то обстоятельство, что законодатель, говоря о способностях, проводит их качественное различие. Не все способности одобряются законодателем даже в отношении предпринимательства и иной экономической деятельности.

Поощряются такие способности, которые приносят общественную пользу и не запрещены

законом. Это означает, что использование способностей человека в предпринимательской

и иной экономической деятельности в некоторых случаях должно вызывать осуждение и влечь санкции со стороны государства. Примерами такого "предпринимательства" служат организация притонов, изготовление оружия и взрывных устройств, перевозка наркотиков, создание скрытых от властей производств, промышленное или кустарное изготовление денег и т.п. Таким образом, некоторые из способностей человека не могут свободно использоваться в предпринимательстве и иной экономической деятельности.

Легальное определение предпринимательства как вида деятельности дается в ч. 3 п.1 ст. 2 ГК 1994 г. Это деятельность, "направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке".

Не только личные способности, но и имущество может быть использовано для предпринимательской и иной экономической деятельности. Имущество как объект гражданского права представляет собой собирательное понятие, включающее в себя вещи материального мира, деньги и ценные бумаги, иное имущество, в том числе имущественные права; работы и услуги; информацию; результаты интеллектуальной деятельности, в том числе исключительные права на них (интеллектуальная собственность) (ст. 128 ГК).

"Иная экономическая деятельность", не включаемая в предпринимательство, представляет собой разумную деятельность человека, прямо не направленную на получение прибыли, но предполагающую использование его способностей и имущества для удовлетворения своих материальных потребностей и интересов. Особенность данной деятельности в том, что природа ее имеет экономическую основу, хотя она может быть связана как с духовным миром человека, так и с его "физической" природой. Представляется, что к экономической не может быть отнесена деятельность, связанная с вероисповеданием, идеологией и т.п., но к ней вполне можно отнести творчество архитектора, изобретателя, частно практикующих врача или педагога.

Запрет, например, для государственных служащих заниматься иной деятельностью, кроме творческой и преподавательской, предполагает прежде всего предпринимательство, иную экономическую деятельность как виды деятельности, приносящие доход, прибыль.

К иной экономической деятельности могут быть отнесены также игра на бирже и участие в лотерее; инвестирование сбережений; рента и пожизненное содержание;

ведение подсобного хозяйства, не носящее товарного характера;
благотворительность
и меценатство; организация ассоциаций и союзов без целей извлечения прибыли;
экономическая деятельность общины и многое другое.

2. Часть 2 комментируемой статьи прямо запрещает экономическую (соответственно, предпринимательскую) деятельность, направленную на монополизацию и недобросовестную конкуренцию.

Федеральный закон от 25 мая 1995 г. "О внесении изменений в Закон РСФСР "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках" (СЗ РФ, 1995, 22, ст. 1977) следующим образом определяет монополистическую деятельность: "противоречащие антимонопольному законодательству действия (бездействие) хозяйствующих субъектов или федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, направленные на недопущение, ограничение или устранение конкуренции" (ст. 4).

Однако монополизация не исключается из экономической деятельности в принципе. Федеральный закон от 19 августа 1995 г. "О естественных монополиях" в ст. 3 определяет естественную монополию как "состояние товарного рынка, при котором удовлетворение спроса на этом рынке эффективнее в отсутствие конкуренции в силу технологических особенностей производства (в связи с существенным понижением издержек производства на единицу товара по мере увеличения объема производства), а товары, производимые субъектами естественной монополии, не могут быть заменены в потреблении другими товарами, в связи с чем спрос на данном товарном рынке на товары, производимые субъектами естественных монополий, в меньшей степени зависит от изменения цены на товар, чем спрос на другие виды товаров" (СЗ РФ, 1995, N 34, ст. 3426).

Законодатель, признавая наличие естественных монополий в некоторых сферах экономической деятельности, не должен исключать появления на рынке их конкурентов.

Комментируемая статья говорит о недобросовестной конкуренции, противопоставляя ей конкуренцию добросовестную как желательную и поощряемую. Поэтому конкуренция, о поддержке которой говорит ст. 8 Конституции, всегда будет только добросовестной конкуренцией.

Понятие "доброй совести" (*bonne foi, Treu und Glauben*), от которого происходит и слово "добросовестный", известно, в основном, западному гражданскому законодательству,

а в ГК РФ 1994 г. применяется по отношению к добросовестному приобретателю и недобросовестному владельцу при защите права собственности (ст. 302, 303).

В литературе 30-50-х гг. понятие "доброй совести" именовалась "каучуковым" и "лежащим за пределами закона", хотя это понятие было содержанием именно закона. Вопрос состоял в том, как толковать "добрую совесть" для правоприменения:

могли возникнуть некоторые сложности, связанные с понятием "совесть" в нравственном смысле.

Понятие "доброй совести" представляет собой некий критерий общественной нравственности, выражающий через закон минимум нравственных требований общества к участникам конкретных правовых отношений. Добрая совесть в предпринимательстве

и иной экономической деятельности представляет собой, с одной стороны, определенные (писанные и неписанные) правила и нормы этой деятельности и, с другой, следование людей этим правилам.

Конкуренция представляет собой соперничество, состязание, соревнование на рынке. Всякое соперничество, не нарушающее законов, есть конкуренция добросовестная.

Ст. 4 Закона "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках" определяет добросовестную конкуренцию как "состязательность хозяйствующих субъектов, когда их самостоятельные действия эффективно ограничивают возможность каждого из них односторонне воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке" (ВВС РСФСР, 1991, 16, ст. 449, СЗ РФ, 1995, 22, ст. 1977).

В этой же статье содержится определение недобросовестной конкуренции, понимаемой как "любые, направленные на приобретение преимуществ в предпринимательской деятельности действия хозяйствующих субъектов, которые противоречат положениям действующего законодательства, обычаям делового оборота, требованиям добропорядочности и могут причинить или причинили убытки другим хозяйствующим субъектам-конкурентам, либо нанести ущерб их деловой репутации". Недобросовестная конкуренция, понимаемая в самом широком смысле, есть "борьба без правил", правонарушение. Однако законодатель дополняет, что нарушение не только законов, но и обычаев делового оборота, требований добропорядочности, разумности и справедливости также будут представлять недобросовестную конкуренцию в тех случаях, когда они причинили убытки или нанесли ущерб деловой репутации. Правила (обычаи) делового оборота (ст. 5 ГК РФ 1994 г.), противоречащие действующему законодательству, не применяются.

К понятию недобросовестной конкуренции тесно примыкает понятие недобросовестной рекламы, легальное определение которой дается в ст. 6 Закона Российской Федерации от 18 июля 1995 г. "О рекламе" (СЗ РФ, 1995, 30, ст. 2864).

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.
3. 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.

Комментарий к статье 35

1. Статья 35 конкретизирует и детализирует более общие и абстрактные предписания ст. 8 о праве собственности, как одной из экономических и юридических основ конституционного строя России, применительно к одной группе субъектов этого права. Право частной собственности принадлежит частным лицам, то есть

физическим лицам (гражданам индивидуально или совместно) и юридическим лицам (организациям, предприятиям). Речь идет прежде всего о гражданах России, о лицах, не имеющих российского гражданства, но в силу ч. 3 ст. 62 Конституции пользующихся равными с гражданами Российской Федерации правами и несущих равные обязанности (кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации), а также о юридических лицах, причем из ст. 8 Конституции о признании и защите равным образом всех форм собственности вытекает равенство физических и юридических лиц как участников частно-правовых имущественных отношений. Поэтому ст. 35 включена в состав определяющей права и свободы человека и гражданина гл. 2 Конституции.

В юридической и экономической литературе термины "собственность", "частная собственность" и т.п. употребляются в различных значениях. Во-первых, из текста ч. 2 ст. 8 вытекает, что частная собственность – это форма законной хозяйственной

(в частности – предпринимательской) деятельности физических или юридических лиц, выступающих в качестве частных лиц, а не носителей публичной, то есть государственной или муниципальной власти. Эти физические и юридические лица осуществляют свою деятельность свободно, используя свои способности и свое имущество (см. комментарий к ст. 34). Во-вторых, частной собственностью называют только конкретное вещное право на определенное имущество. В-третьих, так нередко называют даже в законах само имущество, являющееся объектом права частной собственности.

Часть 1 ст. 35 имеет в виду право частного собственника на принадлежащее ему имущество и на его использование для экономической деятельности самим собственником или созданным им совместно с другими лицами объединением (предприятием).

Это право охраняется законом, предусматривающим различные гражданско-правовые, административно-правовые, уголовно-правовые, судебные и другие меры защиты. В их числе – и законная самозащита гражданских прав.

Нередко право частной собственности понимается только как индивидуальное право одного человека. Это неверно. Любое коллективное, кооперативное, семейное и т.п. право собственности – тоже частное.

Правовое регулирование отношений частной собственности в соответствии с Конституцией дано главным образом в уже принятых и действующих двух частях Гражданского кодекса (ГК) Российской Федерации, а также в ряде законов СССР и РСФСР (по вопросам, например, наследственного права), которые должны быть заменены третьей частью ГК.

Первая и вторая части ГК, принятые в 1995 г. и вступившие в действие в 1996 г., содержат соответствующие Конституции Российской Федерации положения, подробно устанавливающие, в частности, статус физических и юридических лиц, а также положения о праве собственности, его приобретении, прекращении, осуществлении, защите и т.д.

2. Содержание права собственности физических лиц на конституционно обобщенном уровне установлено ч. 2 ст. 35. Ограничения прав личной собственности граждан, фактическое огосударствление кооперативной, включая колхозную, и других форм частной собственности и т.п. более недействительны. Равноправие всех субъектов права собственности на любое имущество означает также и равенство ограничений, вытекающих для всех собственников из требований социальной политики государства (ч. 1 ст. 7 Конституции), рационального природопользования (ч. 1 ст. 9), из статуса некоторых объектов, для которых установлен особый режим, исходя из требований экологического, здравоохранительного характера, безопасности и т.п. Это позволяет, регулируя возникновение, содержание, осуществление и защиту прав частной собственности граждан, тем самым определять и многие основные элементы других форм права собственности.

Это важно иметь в виду, так как в тексте множества статей Конституции

термины "каждый" или "никто", которыми начинаются соответственно ч. 2 и 3 ст. 35, относятся только к физическим лицам, т.е. к человеку и гражданину, как и вся гл. 2 Конституции.

Конституционное определение содержания права собственности в ч. 2 комментируемой

статьи как совокупности трех прав - владения (т.е. фактического обладания объектом), пользования (т.е. получения пользы от объекта) и распоряжения, т.е. купли-продажи, дарения и других сделок по поводу объекта права собственности

- закрепляет традиционное основное содержание права собственности (в особенности - на средства производства). Конституция возвращает его в правовую систему России после долгого периода подавления экономической свободы личности и прямого или косвенного тотального огосударствления экономики.

Восстановление нормальных правовых институтов этого рода сопровождается, однако, некоторой недооценкой мирового опыта развития права собственности за последние 80 лет. Это объясняется рядом причин. Изменения в праве собственности

в середине и конце XX века были введены исходя из опыта функционирования названных

традиционных институтов в условиях нарастания демократизации государственного строя, научно-технического прогресса и усиления государственного регулирования экономики в целях осуществления гуманизирующей социальной политики, повышения эффективности народного хозяйства. Отражением этих процессов явилась модернизация

права собственности в духе теории его социальной функции. Для нее характерны несколько основных элементов. Во-первых, сохранение и укрепление свободного осуществления трех основных элементов права собственности (владения, пользования и распоряжения), но - в пределах, установленных законом. Во-вторых, это ограничения

права собственности, которые определяются новым элементом содержания права собственности, который ранее был сравнительно редким внешним ограничением этого права, а теперь во многих странах признан его внутренней составной частью - обязанностями собственника, а также систематическим контролем за соблюдением этих обязанностей. Право собственности ограничивается также регулированием экономики со стороны государства, понимаемого как демократическая социальная служба и действующего преимущественно экономическими (но в необходимых случаях - и властными) методами.

Конституционные принципы, закрепляющие современную социальную концепцию права собственности, существуют во многих странах. Так, ст. 14 (ч. 2) Основного Закона ФРГ 1949 г. гласит: "Собственность обязывает. Пользование ею должно одновременно служить общему благу". Конституция Испании 1978 г., признавая частную и другие, в т.ч. государственную, формы собственности, предусматривает ограничение этих прав их социальной функцией (ст. 33) и устанавливает, что все богатство страны в его различных формах при всем разнообразии его юридического

положения подчинено всеобщим интересам (ч. 1 ст. 128). Конституция Бразилии 1988 г. во многих статьях говорит о социальной функции права собственности, предъявляемых ею требованиях, критериях оценки исполнения этих требований, о последствиях их неисполнения и т.п.

Конституционные социально-функциональные ограничения и обязанности права собственности, свободы договоров и т.п. конкретизируются в текущем законодательстве.

Они концентрируются вокруг требований социальной политики (например, в трудовом законодательстве), экономической политики (налоги подоходные, с наследства и т.п.), обеспечения рационального использования дефицитных ресурсов (в т.ч. природных), охраны общества от неизбежных, но опасных воздействий атомных и других объектов и т.д. Во многих случаях это выражается не только в некотором сужении меры свободного осуществления права собственности, но и в ограничении

круга субъектов права собственности требованиями особой квалификации физических лиц, специализации предприятий и т.п. (по отношению к земельным угодьям, атомным объектам, транспортным средствам, другим источникам повышенной опасности и др.).

Специфическая форма закрепления современного состояния права собственности и юридических форм его осуществления дана в Гражданском кодексе Нидерландов 1972 г. В этом Кодексе большинство статей сформулировано в чисто цивилистическом, т.е. гражданско-правовом духе, без упоминаний о государственном вмешательстве, ограничении или регулировании. Лишь в некоторых статьях говорится о необходимости учитывать общественные интересы. Но отдельные, казалось бы, исключительные положения меняют всю картину. Так в 3-й книге ("Имущественное право") ст. 14 гласит: "Полномочие, которое принадлежит любому лицу в силу частного права, не может осуществляться в противоречии с писаными или неписаными правилами публичного права". Итак, прежде чем исполнить любое частно-правовое предписание закона, надо ознакомиться с содержанием публично-правовых, т.е. административно-правовых, финансово-правовых и других властных предписаний государства по тому же вопросу и совершать частно-правовые действия только в пределах, установленных государством.

В Конституции Российской Федерации, Гражданском кодексе и ряде других законов России избрана другая форма: во многих случаях говорится просто об ограничениях права собственности, которые могут быть установлены законом, но без систематизации этих случаев и их обобщения системой социально-функциональных принципов. По-видимому, это соответствует специфике переходной ситуации в России. Провозглашение государственного регулирования экономики и ограничений прав собственности у нас могло бы быть воспринято как бюрократическим чиновничеством, так и еще не вполне уверенными в прочности своего положения частными собственниками как восстановление давно им знакомых авторитарных порядков, как освящение государственного и ведомственного произвола, новое подавление экономических прав и свобод личности, как зеленый свет для коррупции. Для того же, чтобы защитить еще не окрепшее право частной собственности и в то же время оградить имущество от злоупотреблений этим правом на нынешнем историческом этапе, избранная российским законодателем форма правового регулирования отношений собственности, по-видимому, достаточна.

3. Часть 3 ст. 35 устанавливает правовые гарантии права частной собственности.

Лишение частного физического или юридического лица вопреки его воле принадлежащего ему имущества возможно только в силу судебного решения. Термин "решение" употреблен

здесь не в строго юридическом, а в более широком теоретико-организационном или теоретико-управленческом смысле. Имеются в виду как собственно решения, принимаемые судом в гражданском судопроизводстве, так и приговоры, выносимые в уголовном процессе. В последнем случае возможна конфискация имущества (как дополнительное наказание за преступление). В форме гражданско-правового решения возможно властное прекращение права собственности одной из спорящих об этом праве сторон и передача этого права и его объекта другой стороне. В этих и подобных случаях лишение имущества часто происходит безвозмездно.

Особый порядок установлен в ч. 3 комментируемой статьи для тех случаев, когда прекращается законное право собственности ради нужд государства.

При этом следует учитывать, что государство, согласно ст. 3 Конституции,

является орудием народовластия, как и местное самоуправление. За ним стоит народ, общество. Поэтому надо полагать, что нужды государства надо понимать широко, включая в это понятие и общественные нужды и нужды местного населения. Иначе получилось бы, что муниципальные власти Нижнего Новгорода или Новосибирска даже ради острых общественных и городских нужд не имеют права в соответствии с законом через суд добиться изъятия частного имущества с должной компенсацией. Кроме того, исключение упоминания об общественных нуждах из ранее употреблявшейся

формулы "изъятие для государственных и общественных нужд" носило бы бюрократический, этатистский характер и противоречило бы духу и смыслу всей Конституции.

Прекращение права собственности частного лица, физического или юридического, может быть добровольным, по договору (купли-продажи, дарения, обмена и т.д.). Но в тех случаях, когда становится необходимым принудительное отчуждение имущества

для интересов в конечном счете общественных, оно может быть произведено только по решению суда (в отмеченном выше узком смысле) и только при условии предварительного

и равноценного вознаграждения, т.е. выплаты лишаемому своего имущества лицу компенсации, соответствующей рыночной цене отчуждаемого имущества и сумме причиненных этому лицу иных убытков, если они имеют место.

Требует конституционно-правовой оценки и практика досудебного или внесудебного отобрания имущества у собственника (административные штрафы, конфискации предметов контрабанды или орудий браконьерства, частичное возмещение по решению администрации материального ущерба, нанесенного предприятию его работниками, и т.п.). В этих случаях возможны две ситуации. Если этот собственник признает свою вину, считает данную санкцию законной и, не возражая, добровольно уплачивает штраф и т.п., принудительное лишение имущества не имеет места. В противном случае дело окончательно решается судом в соответствии со ст. 35 Конституции Российской Федерации.

Эти правила относятся к такому специфическому случаю отчуждения, как реквизиция, например, при стихийном бедствии и т.п. чрезвычайных обстоятельствах.

Статья 56 Конституции, допуская ограничения некоторых прав и свобод граждан в условиях чрезвычайного положения, не включает ст. 35 в число тех статей Конституции, которые содержат права и свободы, не подлежащие ограничению в этих условиях.

Более подробное и полное определение оснований, условий и порядка принудительного отчуждения имущества дано в Гражданском кодексе Российской Федерации.

4. Гарантия права наследования имущества, составляющего частную собственность физического лица, установлена ч. 4 комментируемой статьи. Наследование имеет две основные формы: наследование по завещанию и наследование по закону, точнее, как в римском праве - от незавещавшего (*ab intestato*); ведь закон регулирует обе формы наследования. Наследниками по завещанию могут быть юридические и физические лица, Российская Федерация, ее субъекты, местные самоуправления. Свобода завещания, наподобие свободы собственности и договоров, ограничивается, исходя из социальных соображений, вытекающих, в частности, из ч. 1 ст. 7 Конституции;

это делается, например с целью защиты интересов малолетних и нетрудоспособных наследников путем установления обязательной доли наследственной массы, ниже которой доля данного наследника не должна снижаться. Во многих странах права

некоторых наследников, например неспособных обеспечить рациональное использование наследуемого имущества (земельных участков, ферм и др.) из-за недостатка квалификации и других причин, заменяются денежной компенсацией.

В настоящее время вопросы наследственного права регулируются соответствующими частями Основ гражданского законодательства СССР и Гражданского кодекса РСФСР, а также общими положениями ГК РФ 1994-1995 гг. Предстоит принятие 3-й части ГК, в которой будет содержаться и специальный раздел о наследственном праве.

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.

Комментарий к статье 36

1. Часть 1 комментируемой статьи конкретизирует более общие конституционные положения о признании и защите наряду с другими формами собственности частной собственности (ст. 8), охраняемой законом (ч. 1 ст. 35), и о том, что земля, как и другие природные ресурсы, может находиться в частной и в иных формах собственности (ч. 2 ст. 9). В ч. 1 ст. 36 речь идет только об одном объекте одного из возможных прав собственности - праве частной собственности на землю, а также о том, что субъектами этого права могут быть граждане и их объединения (семейные, кооперативные, акционерные и др.). Последнее особенно важно в связи с тем, что в массовом сознании частная собственность имеет преимущественно индивидуальную, в крайнем случае семейную форму, а неогосударственная свободная групповая собственность (кооперативная, акционерная и др.) представляется чуть ли не привычной колхозно-кооперативной собственностью, которая лишь формально была коллективной и общественной, а фактически была огосударствлена.

Конституция Российской Федерации ни в ст. 36, ни в других статьях не ограничивает круг субъектов права частной собственности на землю, как это делается во многих цивилизованных странах, где на определенные группы граждан, категории земель, способы их использования это право не распространяется.

Некоторые ограничения права частной собственности на землю могут вытекать из конституционных положений о политике Российской Федерации как социального государства, направленной на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 7). Право частной собственности, в частности на землю, является одним из таких условий, особенно если оно сопровождается устранением препятствий достойной жизни и свободному развитию со стороны других лиц (соседей, односельчан и др.), независимо от того, являются они земельными собственниками или нет.

Другим конституционным источником для некоторых ограничений права собственности на землю являются: ч. 1 ст. 9, а также ст. 42, 58 (об охране природы и окружающей среды). Из ч. 1 ст. 9 вытекают требования, чтобы земля, как и другие природные ресурсы, использовалась и охранялась как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Это значит, прежде всего, что использование

земли, не соответствующее ее функционированию в качестве основы жизни и деятельности народов, недопустимо, что закон должен запрещать или, по крайней мере, существенно и надежно ограничивать нерациональное, хищническое обращение с землей и любую другую деятельность, снижающую плодородие почв, приводящую к гибели ценных сельско- и лесохозяйственных угодий (из-за их застройки, заболачивания, засоления и т.п.), а также городов и иных населенных пунктов со всеми их землями в результате их затопления, загрязнения химикатами, радиоактивными веществами и др. Эти явления уже привели к тому, что обширные территории России могут надолго перестать (а многие уже перестали) быть основой жизни и деятельности людей.

Из того же предписания ч. 1 ст. 9 может быть сделан вывод об обязанности государственных властей Федерации и ее субъектов, органов местного самоуправления поощрять соответствующее требованиям Конституции и законов использование и охрану земель и других природных ресурсов.

По-видимому, из ч. 1 ст. 9 можно сделать вывод, аналогичный прямым предписаниям конституций и законов многих стран, о том, что право собственности и производные вещные земельные права физических и юридических лиц, неспособных (по уровню квалификации, отношению к труду, наличию необходимого имущества или кредита и т.д.) обеспечить должное использование и охрану земель или систематически и существенно нарушающих законные требования указанного характера, могут быть серьезно ограничены или даже вовсе прекращены. В частности - в порядке принудительного выкупа для государственных нужд, предусмотренного ч. 3 ст. 35 Конституции, или другим законным способом, соответствующим требованиям ст. 8, 9, 35, 36 и др.

Все эти требования следовало бы определить в федеральном законе. Это прямо вытекает из ряда положений Конституции. Во-первых, из ст. 71 и 72, прямо или косвенно относящих установление принципов правового регулирования земельных отношений к ведению Российской Федерации, а также из ст. 72 и 73, относящих конкретизацию федеральных принципов земельного законодательства к ведению субъектов Российской Федерации. Во-вторых, об определении условий и порядка пользования землей на основе федерального закона говорит ч. 3 ст. 36.

Конституционные предписания, ставящие частную собственность на первое место в перечне всех форм собственности на землю, а также наличие в Конституции отдельных статей только об одной этой форме означают признание социально-экономических преимуществ современной частной собственности на землю и важность ее защиты после долгих десятилетий враждебного отношения к ней в СССР. Этот еще в основном сохранившийся в России якобы социалистический режим земельных отношений был основан на национализации всей земли, на исключительном и неограниченном государственном праве собственности на землю, на ее изъятии из гражданского оборота с неизбежным при этих условиях бюрократическим произволом, подавляющим личную заинтересованность гражданина, трудящегося на земле. Он не допускал существования частной собственности на землю. Он убедительно доказал свою неэффективность и несовместимость с всенародными интересами, породив продовольственные затруднения, нерациональную организацию городских территорий, гибель лесов и т.п. Отсутствие экономической, то есть денежной, рыночной оценки земли подрывало экономику и стимулировало растратывание земельных ресурсов. Исключение земли из товарной массы, противостоящей

на рынке денежной массе, ослабляло советскую и ослабляет российскую валюту.

Превосходство частного хозяйствования на земле было убедительно доказано в России (как и в Китае, Польше, Венгрии и ряде других стран): упадком казенного, якобы "общественного" сельского хозяйства, гораздо лучшим состоянием и гораздо большей эффективностью земельных угодий единоличных крестьянских, личных подсобных хозяйств и т.п. Неудивительно, что советский образец земельного строя и законодательства о земле был отвергнут всем миром, в т.ч. и почти всеми странами "социалистического лагеря", сохранившими частную крестьянскую собственность на землю, даже переданную в пользование кооперативам.

Первые шаги к пересмотру конституционных основ земельного законодательства были непоследовательно и противоречиво сделаны в начале 1990-х гг. внесением ряда поправок в Конституцию СССР 1977 г. и в Конституцию РСФСР 1978 г.

С одной стороны, в Конституцию РСФСР были включены: признание частной (а не только личной), но только индивидуальной собственности (на первом месте в перечне форм собственности ч. 1 ст. 10), в том числе на природные ресурсы (без прямого упоминания о земле). Земельные участки для производства сельскохозяйственной продукции могли предоставляться государством в "собственность", а в некоторых случаях - и быть проданы. Государство получило право устанавливать предельные размеры земельных участков, а землепользователи были обязаны эффективно использовать землю, беречь ее, повышать ее плодородие (ст. 10-12).

С другой стороны, право частной собственности подвергалось и нерациональным ограничениям: коллективная собственность была исключена из понятия частной собственности, в перечнях форм собственности на природные ресурсы и землепользования на первое место ставились государственная собственность (ст. 11, 112), пользование и пожизненное наследуемое владение землей. Продажа собственных земельных участков допускалась либо органу государственной власти (т.е. Совету народных депутатов), либо физическим и юридическим лицам. Но в последнем случае - только для ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства и индивидуального жилищного строительства или не ранее, чем через 10 лет после их бесплатного получения, или через 5 лет после их покупки (ст. 12). Этим положениям соответствовал и Земельный кодекс РСФСР 1991 г.

Во всем этом выражалось упорное сопротивление необходимым радикальным реформам, сопровождаемое "тактическими" частичными, мелкими уступками.

Более решительный переход к выработке новых конституционных основ земельного законодательства был связан с подготовкой проекта новой Конституции России в 1990-1993 гг. Конституционной комиссией Съезда народных депутатов. Проект признавал и гарантировал частные (т.е. индивидуальные и коллективные), государственные (т.е. федеральную и субъектов федерации), муниципальную формы собственности, в том числе на землю, а также равноправие и равную правовую защиту форм собственности (ст. 10 и 57 проекта). Экономическая свобода каждого реализуется в его праве собственности, праве на свободное предпринимательство и праве на свободный труд, говорилось в ст. 34 и 35. Была предусмотрена и обязанность каждого беречь природу и окружающую среду (ст. 57). Проект запрещал использовать землю и другие природные ресурсы, независимо от принадлежности права собственности на них, во вред народам, проживающим на их территории, как и всего народа

России. Он устанавливал, что земля, как и все природные ресурсы, подлежит охране и рациональному использованию, не допускал сосредоточения земли и других природных ресурсов у собственника либо владельца сверх установленного законом максимума. Проект устанавливал, что государство осуществляет территориальное планирование использования земель, и запрещал изменение установленного таким образом целевого назначения ценных сельскохозяйственных и заповедных земель. Он запрещал осуществление прав на землю в ущерб ее плодородию и окружающей среде (ст. 58 проекта). Необходимое государственное регулирование земельных отношений предусматривалось поставить под демократический общественный контроль.

Из проектов, использованных при выработке окончательного текста Конституции, в него вошли многие положения о частной и иных формах земельной собственности, о свободном осуществлении полномочий собственника, о рациональном использовании и охране земель, как и всей окружающей среды, без нарушения интересов народов и прав иных лиц, о законодательном регулировании земельных отношений. Но в прежние проекты - и отчасти даже в последний текст Конституции России 1978 г. - не вошли прямые предписания: о государственном регулировании земельных отношений, территориальном планировании использования земель, определении их целевого назначения, об охране плодородия почв, об ограничении сосредоточения земли, как и других природных ресурсов, в руках частного собственника или пользователя, о запрете менять целевое назначение особо ценных и охраняемых земель, об установлении единых, независимых от права собственности правил использования земель и других природных ресурсов и т.д.

Таким образом, далеко не все возможности конституционного установления принципов земельного законодательства использованы в Конституции 1993 г.

Следует отметить, что положения о земельных реформах, об обязательном, независимо от воли собственника, эффективном использовании земель появились в отразившей итоги многолетней мексиканской аграрной революции конституции этой страны (1917 г.), в конституциях Германии (1919 г.), Чехословакии (1920 г.), Польши (1921 г.), Латвии (1922 г.) и многих других стран Европы, Азии, в том числе Китая, и Латинской Америки. Еще более полно и глубоко осуществляется конституционное регулирование земельных отношений после второй мировой войны, особенно в конце XX века. Приведем лишь несколько примеров.

Конституция ФРГ 1949 г., в частности, устанавливает, что собственность обязывает. Использование имущества должно служить также и всеобщему благу". А Конституция Баварии 1946 г. конкретизирует: "Явное злоупотребление правом собственности не пользуется защитой; распределение и использование земли находится

под государственным надзором; земля, находящаяся в сельскохозяйственной

обработке, служит всему народу; приобретение земли, используемой в сельском и лесном хозяйстве, должно зависеть от доказательств способности приобретателя к ее должной обработке; она не должна служить только для вложения капитала".

Итальянская Конституция 1947 г. содержит, во-первых, общие положения о частной собственности, признаваемой и гарантируемой законом, определяющим как способы ее приобретения и использования, так и ее пределы с целью обеспечения

ее социальной функции и доступности для всех, а также положения о свободе частной хозяйственной инициативы, которая не может осуществляться в противоречии с общественной пользой. Земле специально посвящена ст. 44: "В целях достижения рациональной эксплуатации земли и установления справедливых социальных отношений закон налагает обязательства на частную земельную собственность, устанавливает ее предельные размеры, смотря по областям и сельскохозяйственным зонам, поощряет улучшение земель, преобразование латифундий и реконструкцию производственных единиц, поддерживает мелкую и среднюю собственность, предусматривает меры в пользу горных зон".

Конституция Испании 1978 г. подчиняет все богатство страны в его различных формах и правовых положениях всеобщим интересам, социальной функции права

собственности, требованиям более справедливого распределения национального богатства, рационального использования земли и иных природных ресурсов, охране окружающей среды, заботе о горных зонах. Она объявляет государственной собственностью

некоторые земельные участки в приморских зонах и др. В связи с правом граждан на жилище и развитием градостроительства предусматривается регулирование властями

использования земельной площади в городах, воспрепятствования спекуляции и т.д.

Наиболее подробно земельные отношения урегулированы Конституцией Бразилии 1988 г. Этой проблеме в основном посвящены три главы. Одна из них - о городских недвижимостях. Их социальная функция определяется соответствием фундаментальным требованиям генерального плана развития города и его экспансии, устанавливаются правила их приобретения, использования и экспроприации в общественных целях.

Глава "О сельскохозяйственной и земельной политике" определяет правовой режим сельскохозяйственных земель. Их социальная функция состоит в соблюдении установленных законом требований о рациональном и эффективном использовании земли, о трудовых отношениях, о ведении хозяйства в интересах собственника и работников. Если социальная функция не исполняется, возможна экспроприация хозяйства для целей аграрной реформы с выплатой возмещения в рассрочку до 20 лет. Не подлежат экспроприации высокопроизводительные хозяйства любого размера.

Глава "Индейцы" защищает исконные права коренных народов на традиционно занимаемые ими земли, которые индейцы используют для своей производственной деятельности. Им принадлежит исключительное право пользования плодами

поверхности этих земель и расположенных на них рек и озер. Использование вод, поиск и добыча ископаемых на этих землях возможны только с разрешения федерального парламента, которое может быть дано лишь после заслушивания мнения заинтересованных

индейских общин. Закон обеспечивает их участие в результатах использования природных ресурсов. Индейские земли неотчуждаемы, а права на них неприкосновенны.

Запрещается принудительное перемещение туземного населения с его земель, кроме как по решению федерального парламента в случае катастрофы, эпидемии или в интересах независимости страны, гарантируется их немедленное возвращение после прекращения опасности.

Подробное конституционное регулирование земельных отношений ограничивает возможность произвола законодателей, не всегда склонных к строгому соблюдению конституции.

Конституционные предписания о земле составляют основу земельного законодательства.

В России сейчас в его состав входят некоторые положения принятых ранее законов, не противоречащие Конституции 1993 г. (например, Земельного кодекса 1991 г.), а также законы, изданные уже на основе этой Конституции и в соответствии с ней. В их числе Гражданский кодекс России, в котором многие положения об

имущественных отношениях охватывают и землю; в частности, гл. 17 ГК, вступление в действие которой отложено до принятия Земельного Кодекса, озаглавлена "Право собственности

и другие вещные права на землю"; ряд предписаний о земле содержится в законах о местном самоуправлении, о сельскохозяйственной кооперации и т.д.

Особое значение приобрел вопрос о новом Земельном кодексе. Важно отметить, что кодификация земельного законодательства, т.е. создание Земельного кодекса обо всех землях данной страны, нигде не осуществлена. К редким исключениям относятся Земельный кодекс Северной Кореи, в основном скопированный с советского образца, и Швеции, который говорит только о земельных участках, их границах и о земельной регистрации, не касаясь остальных вопросов. Дело в том, что

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

общие вопросы земельного законодательства везде регулируются отдельными земельными, гражданскими, административными или финансовыми законами, а законы об отдельных категориях земель издаются отдельно или нередко включаются в состав кодексов сельскохозяйственных, лесных, градостроительных и т.п. наряду с их "неземельными" вопросами (о труде, предприятиях, налогах, кредите, технологии производства и т.д.).

В нашей стране Декрет о земле от 25 октября 1917 г., Земельный Кодекс РСФСР 1922 г. и Общие начала землепользования и землеустройства СССР 1928 г. при своих "узкоземельных" названиях фактически соединяли три круга проблем - общие вопросы земельного законодательства (национализация всей земли и т.п.), правовой режим сельскохозяйственных земель, положения о "неземельных" вопросах сельского хозяйства. Несельскохозяйственным землям были посвящены краткие отсылки к специальным законам. Это была скорее кодификация сельскохозяйственного, а не земельного законодательства.

Но в 30-е годы гласатай сталинщины А.Я. Вышинский провозгласил новую систему законодательства, выделив все земельное законодательство в отдельную отрасль вопреки необходимому единству законодательства о каждой из отраслей народного хозяйства. Правовой режим всех категорий земель, сведенный воедино правом государственной собственности на землю, изъятием ее из рыночного оборота, подчинял всю землю единому бюрократически централизованному управлению, разделял право земельной собственности и право землепользования вместо их соединения в одних руках и усиливал зависимость всех землепользователей от государственно-партийной власти, способствуя нещадной эксплуатации сельского хозяйства и хищническому "общественному" землепользованию вообще.

Переход к множественности форм земельной собственности, к поощрению земельного рынка создает условия для формирования системы социально-функциональных земельно-правовых институтов. Этот переход может свести к отказу от кодификации всего земельного законодательства и к переходу к принятой во всем мире практике включения правовых норм об отдельных категориях земель в состав законодательства о соответствующих отраслях народного хозяйства. Но принятие нового, современного Земельного кодекса может оказаться полезным не только из-за его содержания. Изложенное в его прежней системе, оно может яснее показать принципиальное отличие нового земельного законодательства и облегчить переход к современной системе земельных отношений.

Проекты кодекса, рассматривавшиеся Государственной Думой, противоречили положениям Конституции о демократическом, социальном характере государства. Они были направлены на ограничение частной собственности на землю, на усиление бюрократического произвола в земельных отношениях. Проекты не кодифицировали земельное законодательство, определяя правовой режим земель только сельскохозяйственного назначения и отсылая к другим, еще не существующим законам о землях городских (а в городах живет три четверти населения России), лесных (занимающих примерно половину территории страны), промышленности, транспорта и т.д.

В правовом регулировании земельных отношений в России временно чрезмерно большую роль играют подзаконные акты федеральных органов государственной власти и законы субъектов федерации. В качестве примера таких федеральных актов можно назвать Указ Президента N 1535 от 22 июля 1994 г. "Об основных положениях Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года", определяющий условия и порядок продажи частным и приватизированным предприятиям занимаемых ими земельных

участков. Примером земельно-правового акта субъекта федерации могут служить земельные законы Свердловской области, Волгоградской области и др. (1955 г.). Но их предписания являются как бы временными; после появления новых федеральных законов противоречащие этим законам положения названных актов утратят силу.

Противоречия по вопросам земельной политики и земельного законодательства, казалось бы, решенные Конституцией 1993 г., в значительной степени остаются пока практически неразрешенными.

2. Часть 2 ст. 36 относится не только к земле, но и к другим природным ресурсам, являющимся объектом предусмотренных в Конституции форм собственности. Она посвящена главным образом объему полномочий собственников этих ресурсов. Эти полномочия охватывают традиционные права владения, пользования и распоряжения.

Принципиально новым в "постсоциалистических" условиях является право распоряжения,

т.е. право купли-продажи, сдачи в наем (аренду), дарения и т.д. Все эти полномочия,

согласно ч. 2 ст. 36, осуществляются собственниками свободно, но с двумя ограничениями:

нельзя наносить ущерб окружающей среде и нарушать права и законные интересы иных лиц. Выше было отмечено, что ряд дополнительных ограничений вытекает и из других статей Конституции.

К каким собственникам относится ч. 2 ст. 36? Судя по ее тексту - ко всем (федерации, ее субъектам, органам местного самоуправления, гражданам, их объединениям

и др.). Но, поскольку ст. 36 включена в гл. 2 "Права и свободы человека и гражданина", можно думать, что она адресована только к гражданам и их объединениям.

Лишь ссылка на равноправие всех форм собственности (ч. 2 ст. 8) позволяет распространить действие ч. 2 ст. 36 и на всех остальных (публичных) собственников

земли и других природных ресурсов.

3. Часть 3 комментируемой статьи требует, чтобы условия и порядок пользования

землей определялись на основе федерального закона. Факт включения этого текста в состав ст. 36 и гл. 2 Конституции вновь ставит уже возникавший ранее вопрос: относится ли данное предписание только к тому пользованию землей, которое осуществляется гражданами и их объединениями? Ранее было отмечено, что осуществление

требований ч. 1 ст. 9, имеющей более общий характер по сравнению с ч. 3 ст. 36, тоже предполагает издание федерального закона, конкретизирующего конституционное

понятие использования и охраны земли и других природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории; это понятие охватывает также конкретные условия и порядок пользования землей.

Точно так же, как ч. 2 ст. 36, ч. 3 этой статьи непосредственно относится к частной собственности на землю, но в силу равенства всех форм права собственности

может быть применена и к пользованию государственной и муниципальной, церковной и любой другой землей.

Статья 37

1. Труд свободен. Каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями

к труду, выбирать род деятельности и профессию.

2. Принудительный труд запрещен.

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

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.

Комментарий к статье 37

1. Свобода личности в государственно организованном обществе немыслима без свободного труда. Свободный труд появился лишь при капиталистическом способе производства, когда труд стал наемным. Предпосылкой к этому послужил выход на рынок юридически свободного человека - владельца товара "рабочая сила", имеющего стоимостное выражение.

Свобода труда неразрывно связана с формой привлечения людей к труду. В основе труда свободного всегда лежит договорная форма привлечения к труду. Трудовой договор (контракт) является одним из наиболее распространенных договоров

о труде. Однако занятие отдельными видами общественно полезной деятельности может опосредоваться: отношениями членства, актами избрания и (или) назначения на должность; гражданско-правовыми договорами подряда, поручения, комиссии; контрактами о службе в Российской армии, в органах внутренних дел, федеральной службы безопасности, налоговой полиции Российской Федерации др.

Занятие индивидуальной предпринимательской деятельностью каким-либо договором не оформляется.

Следует подчеркнуть, что и в тех случаях, когда труд используется на основе акта избрания и (или) назначения на должность, свобода труда проявляется в том, что гражданин предварительно и добровольно выразил свое желание трудиться на конкретной должности.

Свободный труд невозможен, если государство исходит из принципа всеобщности труда, устанавливая в Конституции и законах обязанность каждого трудиться, а за ее невыполнение вводит административную и уголовную ответственность. Как известно, в нашей стране такой подход существовал до 21 апреля 1992 г. Сейчас в Конституции нет нормы о всеобщей обязанности трудоспособных граждан трудиться. В законодательстве отменены меры административного принуждения к гражданам, которые ранее считались "уклоняющимися от общественно полезного труда и ведущими паразитический образ жизни", а из УК РСФСР исключена статья о наказании за тунеядство.

Нужно иметь в виду также то обстоятельство, что труд является свободным лишь в обществе, социальная политика которого направлена на искоренение любой дискриминации, имеющей, как это записано в ст. 1 Конвенции Международной Организации

Труда (далее - МОТ) N 111 "О дискриминации в области труда и занятий" 1958 г., следствием всякое различие, исключение или предпочтение, основанные на признаках расы, цвета кожи, пола, религии, политических убеждений, национальной принадлежности или социального происхождения, либо ликвидацию или нарушение равенства возможностей или обращения в области труда и занятий (см.: Конвенции и рекомендации, принятые Международной Конференцией Труда. 1957-1990 гг., т. 2. Женева: Издание МБТ, 1991, с. 1262). Это определение исходит из широкого понимания дискриминации и учитывает, что равенство возможностей и обращения может нарушаться не только различиями, которые что-либо отрицают (ограничивают),

но и предпочтениями. Наличие последних трудно определить на практике.

Примечание

Учитывая значимость данной проблемы, 4 апреля 1991 г. Комитет конституционного надзора СССР принял заключение "О положениях законодательства, ограничивающих равенство возможностей граждан в области труда и занятий" (ВВС СССР 1991, N 17, ст. 501). В нем, в частности, констатировалось, что действующее законодательство в области труда и занятий, в том числе и РСФСР, еще не в полной мере отвечает принципам антидискриминационной политики, не во всех случаях обеспечивает социально справедливую дифференциацию норм о труде, в нем содержатся пробелы и недостатки, что приводит к явному или скрытому нарушению равенства возможностей при реализации прав человека в этой области. Данный вывод актуален и в настоящее время, в особенности в том, что касается равенства возможностей на рынке труда работающих женщин. В 1994 г. в народном хозяйстве было занято 34,9 млн. женщин, т.е. половина трудового потенциала страны. К 2000 г. число работающих женщин по прогнозам возрастет на 1,6 млн. человек.

Сложившаяся ситуация с состоянием прав женщин, в том числе и в области трудовых отношений, обусловила необходимость разработки и принятия Концепции улучшения положения женщин в Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации 8 января 1996 г. N 6 (СЗ РФ 1996, N 3, ст. 185). В этом документе подчеркивается, что в ходе формирования рынка труда нарастают дискриминационные тенденции в отношении женщин и падает их конкурентоспособность.

Повышается риск потерять работу, ослабевают защищенность в трудовой сфере, сокращаются возможности получения нового места работы, снижается профессиональный

статус женщин, крайне низким остается уровень занятости женщин в высших органах государственной власти, на ответственных постах в производственной и финансовой сферах, в ассоциациях предпринимателей.

На устранение дискриминации в области труда и занятий было направлено и одно из первых дел Конституционного Суда Российской Федерации по обращениям граждан А. и С. "О проверке конституционности правоприменительной практики расторжения трудового договора по основанию, предусмотренному пунктом 1-1 ст. 33 КЗоТ Российской Федерации" от 4 февраля 1992 г. Указанная норма была введена в ст. 33 КЗоТ в 1988 г. Она закрепила достижение пенсионного возраста (при наличии права на полную пенсию) в качестве самостоятельного основания расторжения трудового договора по инициативе работодателя. При рассмотрении дела Конституционный Суд Российской Федерации установил, что возрастной критерий,

если он не выступает специфическим квалификационным требованием, связанным с определенной работой, носит дискриминационный характер и является недопустимым по целому ряду причин. Этот критерий дифференциации, во-первых, нарушал равенство

возможностей при реализации права на труд и защиту от безработицы у такой большой социальной группы населения, как пенсионеры, поскольку ограничивал их возможность зарабатывать на жизнь трудом, который они свободно выбрали. Во-вторых, он нарушал принцип свободы трудового договора лиц пенсионного возраста,

так как трудовые отношения с ними прекращались независимо от их желания продолжать

трудовую деятельность, способности, профессиональной пригодности, поведения, а также соответствующих производственных причин. В-третьих, его введение означало

фактическую легализацию принудительного вывода на пенсию.

В силу изложенного Конституционный Суд признал такое обыкновение правоприменительной практики расторжения трудового договора не соответствующим Конституции РСФСР. Он также рекомендовал Верховному Совету Российской Федерации изучить вопрос о необходимости отмены положения, предусмотренного пунктом 1-1 ст. 33 КЗоТ (ВКС, 1993, N 1, с. 29-35). Эта норма была признана утратившей силу Законом Российской Федерации от 12 марта 1992 г. (ВВС РФ, 1992, N 14, ст. 712).

В целом же нашему обществу еще предстоит предпринять много усилий по искоренению дискриминации в области труда и занятий и по созданию таких социальных, экономических, организационных и правовых условий, при которых можно будет сказать, что конституционный принцип "труд свободен" реален и соблюдается всеми.

Содержательное раскрытие конституционного принципа "труд свободен" неотделимо от конституционного права каждого свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию. Свобода выбора рода деятельности и профессии в любом обществе не носит абсолютного характера, так как она подвержена экономическому принуждению и вмешательству государства в отношении, складывающиеся на рынке труда. При этом государство должно поддерживать баланс интересов лиц наемного труда, самозанятых, работодателей и общества в целом. Для достижения указанного результата государство использует комплекс мер, направленных на содействие полной, продуктивной и свободно избранной занятости. Создание цивилизованного рынка труда диктует, чтобы государство проводило гибкую политику и не вмешивалось в регулирование тех вопросов в области труда и занятости, которые могут быть разрешены в коллективных договорах и при помощи эффективно действующего института социального партнерства. Важно осознавать, что трехсторонний консенсус является самым надежным средством для решения трудных экономических и социальных проблем, так как принятые таким образом решения обычно являются разумно взвешенными и учитывающими интересы правительства, предпринимателей и профсоюзов как представителей трудящихся. В качестве примера именно такого подхода к решению социальных проблем можно привести Генеральное соглашение между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством Российской Федерации на 1996-1997 гг. (Охрана труда и социальное страхование, 1996, N 2, с. 58-62).

Не может рассматриваться ограничением свободы выбора рода деятельности и профессии конкурсный и (или) на основе лицензий подбор кадров для отдельных видов деятельности и должностей. Отказывая в принятии к рассмотрению жалобы гражданина П., Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 19 февраля 1996 г. прямо указал, что право на выбор определенного рода деятельности не должно отождествляться с правом на занятие конкретной должности, связанной с такой деятельностью. В ч. 1 комментируемой статьи не закрепляется право на получение работы по избранной профессии, роду деятельности и не гарантируется гражданину право на занятие той или иной должности в конкретном населенном пункте на конкретном предприятии, в учреждении, организации.

2. Конституционной гарантией свободы труда в российском обществе является норма ч. 2 комментируемой статьи, запрещающая принудительный труд. Конвенция

МОТ N 29 "О принудительном или обязательном труде" 1930 г. (Россией ратифицирована)

в ст. 2 определяет принудительный или обязательный труд как всякую работу или службу, требуемую от какого-либо лица под угрозой какого-либо наказания, для которой это лицо не предложило добровольно своих услуг (там же, т. I, с. 198). Не является принудительным трудом согласно международно-правовым актам, в том числе и названной Конвенции, всякая работа или служба, выполнение которой требуется от гражданина в силу закона об обязательной военной службе и для работ чисто военного характера или работ по приговору суда. Труд в условиях чрезвычайных обстоятельств (землетрясение, наводнение, пожар, война и т.п.) также не относится к принудительному. Важно подчеркнуть, что в указанной Конвенции закреплены положения о возрасте трудоспособных мужчин (минимальном и предельном), дающем право привлекать их к принудительному труду (ст. 11); продолжительности использования такого труда в течение года (ст. 12); оплате и условиях применения этого труда (ст. 14 - 17). По характеру эти международные нормы выступают гарантиями прав человека, труд которого используется принудительно. При этом необходимо учитывать, что речь идет только о мужчинах, так как женщины не могут привлекаться к такому труду, кроме принудительного труда по приговору суда.

В 1957 г. МОТ приняла Конвенцию N 105 "Об упразднении принудительного труда" (там же, т. II, с. 1161-1164), где перечислены формы, применение которых свидетельствует о существовании в обществе принудительного или обязательного труда: 1) средство политического воздействия или воспитания; 2) наказание за наличие, выражение политических взглядов, идеологических убеждений, противоположных установленной политической, социальной или экономической системе; 3) метод мобилизации рабочей силы для нужд экономического развития; 4) средство поддержания трудовой дисциплины; 5) наказание за участие в забастовках; 6) дискриминация по признакам расовой, социальной и национальной принадлежности или вероисповедания.

Ни в одной из этих форм труд граждан в нашей стране не применяется.

Законодательство о труде также содержит положения о запрете принудительного труда, выступающего антиподом труда свободного. Так, ст. 2 КЗоТ воспроизводит конституционную норму. В Кодексе имеются и нормы, конкретизирующие анализируемое конституционное положение. В частности, в ст. 5 закреплен принцип недействительности

условий договоров о труде, ухудшающих положение работников, а в ст. 24 - принцип,

запрещающий требовать от работника выполнения работы, не обусловленной трудовым договором (контрактом). Провозглашение этих двух принципов означает, во-первых, что государство считает свободным лишь такой труд, который применяется на условиях государственных стандартов труда, закрепленных в КЗоТ и других

актах о труде, во-вторых, что работника нельзя без его согласия заставить выполнять иную работу, а не ту, на которую он был принят. Сказанное подтверждает и норма ст. 25, допускающая перевод работника на другую работу только с его согласия, за исключением случаев, установленных в ст. 26 и 27 КЗоТ.

В аспекте ликвидации принудительного труда, существовавшего в нашей стране ранее, следует рассматривать и Закон Российской Федерации от 25 сентября 1992 г., отменивший в КЗоТ такую меру дисциплинарного взыскания, как временный перевод на другую, нижеоплачиваемую работу или смещение на низшую должность на срок до трех месяцев. До этого в ряде случаев (например, за прогул, появление на работе в нетрезвом состоянии) перевод допускался без учета профессии и специальности работников, т.е. на работу, не обусловленную трудовым договором

(см. п. 3.3. разъяснения "О некоторых вопросах, связанных с применением законодательства об укреплении трудовой дисциплины", утвержденные постановлением Госкомтруда СССР и ВЦСПС от 25 октября 1983 г. - Бюлл. Госкомтруда СССР, 1984, N 1, с. 3-9). Эта норма фактически нарушала право гражданина на свободный труд.

3. Характеристика права на труд всегда связана с набором тех правомочий гражданина, которые ему гарантированы государством при использовании им способности

к труду. Нормативное содержание конституционного права на труд, исходя из смысла ч. 1-3 комментируемой статьи, включает: правомочие на свободный труд, т.е. труд, который работник свободно выбирает или на который он свободно соглашается;

правомочие свободно распоряжаться своими способностями к труду; правомочие свободно выбирать род деятельности и профессию; правомочие на труд в безопасных и здоровых условиях труда; правомочие на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального

размера оплаты труда; правомочие на защиту от безработицы.

Даже простое перечисление этих правомочий позволяет увидеть, что содержание права на труд стало более емким по сравнению с прежней Конституцией РСФСР. В связи с этим спорной является позиция некоторых ученых, утверждающих, что нынешняя Конституция закрепляет не право на труд, а лишь право на труд в условиях,

отвечающих требованиям безопасности и гигиены (см., например, Конституция Российской Федерации. Комментарий / Под общей ред. В.Н.Топорнина, Ю.М. Батурина, Р.Г. Орехова. М., 1994, с. 211). Если встать на такую позицию, то это нарушало бы положение ч. 1 ст. 17 Конституции о признании Российской Федерацией и гарантировании

ее прав и свобод человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права. Прежде всего имеется в виду ст. 23 Всеобщей Декларации

прав человека 1948 г., провозгласившая, что "каждый человек имеет право на труд, на свободный выбор работы, на справедливые и благоприятные условия труда и на защиту от безработицы". В ч. 1 ст. 6 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. также говорится о том, что "государства признают право на труд, которое включает право каждого человека на получение возможности зарабатывать себе на жизнь трудом, который он свободно выбирает или на который он свободно соглашается, и предпримут надлежащие шаги к обеспечению этого права".

Право на труд в безопасных и здоровых условиях труда неразрывно связано с охраной труда (см. также комментарий к ст. 7), решению проблем которой Российское

государство придает особое значение. Об этом свидетельствует и принятие Основ законодательства Российской Федерации об охране труда от 6 августа 1993 г. (ВВС РФ, 1993, N 35, ст. 1412). В них (ст. 1) охрана труда определена как система обеспечения безопасности жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности, включающая правовые, социально-экономические, организационно-технические,

санитарно-гигиенические, лечебно-профилактические, реабилитационные и иные мероприятия. Важно отметить, что действие этих Основ распространяется на все предприятия независимо от форм собственности и ведомственной подчиненности (ст. 2) и что работодатели обязаны указывать в трудовом договоре (контракте) достоверные характеристики условий труда и предоставляемые компенсации и льготы за труд в тяжелых или вредных (опасных) условиях труда (ст. 5).

Вопросам охраны труда посвящена гл. X КЗоТ, адресованная каждому работнику (ст. 139-159), а также ст. 245-249 гл. XVII, регламентирующие осуществление

надзора и контроля за соблюдением здоровых и безопасных условий труда и законодательства о труде. Кроме того, в Кодексе имеются специальные нормы по охране труда для женщин и молодежи, закрепленные соответственно в гл. XI и XII.

Согласно ст. 139 КЗоТ создание безопасных и здоровых условий труда возложено на работодателя. Помимо конкретизации этой нормы через обязанности работодателя, закрепленные в КЗоТ, Правительство Российской Федерации в постановлении от 12 августа 1994 г. N 937 "О государственных нормативных требованиях по охране труда в Российской Федерации" (СЗ РФ, 1994, N 17, ст. 1998) ввело единые нормативные требования по охране труда при проектировании, строительстве (реконструкции) и эксплуатации объектов, конструировании машин, механизмов и оборудования, разработке технологических процессов, организации производства и труда, обязательные для федеральных органов исполнительной власти и предприятий всех форм собственности.

Законодательство об охране труда постоянно совершенствуется и на сегодняшний день закрепляет высокий уровень гарантий для работников. Однако соблюдение его на практике оставляет желать лучшего. Так, в 1994 г. по данным Госкомстата Российской Федерации жертвами производственного травматизма стали более 300 тыс. человек. Из них 6 тыс. 770 человек умерли, почти 18 тыс. человек стали инвалидами от трудового увечья или профессионального заболевания. Для реального улучшения положения в этой области государство разработало комплексную систему мероприятий в Федеральной программе первоочередных мер по улучшению условий и охраны труда на 1995-1997 гг. (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 26 августа 1995 г. N 843 - СЗ РФ, 1995, N 36, ст. 3550).

Указом Президента Российской Федерации от 20 июля 1994 г. N 1504 утверждено Положение о Федеральной инспекции труда при Министерстве труда Российской Федерации (Рострудинспекции) (СЗ РФ, 1994, N 13, ст. 1476). К числу основных задач Рострудинспекции и подведомственных ей государственных инспекций труда относятся: осуществление государственного надзора и контроля за соблюдением законодательства об охране труда; достижение безопасных условий труда работников; распространение знаний об охране труда среди работников и работодателей.

Государственным инспекторам по охране труда предоставлены широкие полномочия вплоть до принятия решений о приостановке работы предприятий, на которых выявлены нарушения требований по охране труда, представляющие угрозу жизни и здоровью работников, до устранения этих нарушений. Они вправе также запрещать производство средств индивидуальной защиты, не имеющих сертификата безопасности или не соответствующих требованиям стандартов и технических условий.

Среди мер, направленных на соблюдение здоровых и безопасных условий труда, следует назвать возможность привлечения нарушителей к материальной, административной и уголовной ответственности.

Наемный труд всегда является трудом возмездным. Государство, регламентируя вопросы оплаты труда в КЗоТ и других нормативных актах, основывается на двух положениях ч. 3 комментируемой статьи: о запрете какой-либо дискриминации в оплате труда и об установлении минимального размера оплаты труда, обязательного для всех категорий работодателей. Поскольку речь идет о запрете какой-либо дискриминации в оплате труда, то, следовательно, этим понятием охватываются

все критерии, перечисленные в ч. 2 ст. 19 Конституции. Учитывая, что установленный

в ней перечень обстоятельств не является исчерпывающим, должна быть исключена дискриминация в оплате труда и по другим обстоятельствам, не связанным с деловыми

качествами работников и результатами их труда.

В то же время дифференциация оплаты труда в зависимости от условий труда, квалификации работника, занимаемой должности, интенсивности, напряженности, сложности выполняемой работы, социальной значимости рода деятельности, профессии и некоторых других критериев не является дискриминацией.

Международно-правовые акты, в частности Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, включают в содержание права каждого на справедливые

и благоприятные условия труда " а) вознаграждение, обеспечивающее как минимум, всем трудящимся: i) справедливую заработную плату и равное вознаграждение за труд равной ценности без какого бы то ни было различия, причем, в частности, женщинам должны гарантироваться условия труда не хуже тех, которыми пользуются мужчины, с равной платой за равный труд; ii) удовлетворительное существование для них самих и их семей в соответствии с постановлениями настоящего пакта " (ст. 7). Эта норма позволяет утверждать, что дискриминация в оплате труда имеет место, если существует юридическое или фактическое неравенство в оплате за труд равной ценности, в том числе в отношении женщин. Кроме того, примером скрытой дискриминации в оплате труда может служить занятость женщин преимущественно

на работах "женских профессий", поскольку труд там оплачивается по более низким тарифным ставкам (окладам). Наличие такой дискриминации признано в Концепции улучшения положения женщин в Российской Федерации. В ней, в частности, отмечается,

что концентрация женщин в традиционных секторах экономики на относительно низко оплачиваемой работе ведет к сохранению, а в ряде случаев к увеличению разрыва в заработной плате мужчин и женщин. В среднем по народному хозяйству заработная плата женщин почти на одну треть ниже, чем у мужчин. Содействует нарастанию дискриминационных тенденций в оплате труда женщин сокращение возможностей

для профессиональной карьеры и повышения квалификации, а также то обстоятельство,

что в условиях рыночной экономики число работниц, выполняющих работы низкой квалификации, более чем в два раза превышает аналогичный показатель у мужчин. Неслучайно поэтому в названном документе предусмотрена необходимость выполнения в полном объеме рекомендаций, содержащихся в Конвенции ООН "О ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин" 1979 г. Достижению этой цели должно послужить установление в законе системы санкций за нарушение законодательства и допущение дискриминации в отношении женщин.

Значение фиксируемого государством минимального размера оплаты труда двояко. Во-первых, он служит расчетным показателем (прямым или косвенным) для установления заработной платы (вознаграждения за труд) тем работникам, труд которых оплачивается за счет средств бюджета (федерального или субъектов федерации). Во-вторых, он выступает государственной гарантией минимального вознаграждения за труд, ниже которого никто не может его оплачивать. В то же время нельзя не обратить внимания, что минимальный размер оплаты труда, установленный в настоящее время в сумме 75 900 руб, в 4,5 раза ниже прожиточного минимума. Очевидно, что этот уровень вряд ли отвечает провозглашенным в ст. 7 Конституции целям социального государства, политика которого должна быть направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Закрепление в Конституции права на защиту от безработицы в качестве неотъемлемого

элемента права на труд имеет жизненно важное значение для всех лиц наемного труда, а также общества в целом. Стремление любого общества к полной занятости связано не только с тем, что трудом создаются материальные блага и услуги, но и с тем, что вознаграждение, которое получают трудящиеся, предоставляет им возможность осознавать свою социальную роль в обществе и чувство самоуважения, приобретаемое ими в связи с этим. Практически все важнейшие международно-правовые акты о правах и свободах человека и гражданина содержат положения о взаимообусловленности свободного труда, свободного выбора рода деятельности и профессии и защиты от безработицы.

Международный кодекс труда, состоящий из конвенций и рекомендаций МОТ, наиболее обстоятельно решает вопросы защиты от безработицы в Конвенции МОТ N 122 "О политике в области занятости", 1964 г. и Конвенции МОТ N 168 "О содействии занятости и защите от безработицы" 1988 г. (см.: указанное издание МБТ, т. II, с. 1428-1431, 2171-2184). Эти конвенции рассматривают содействие полной, продуктивной и свободно избранной занятости первоочередной задачей и неотъемлемой частью экономической и социальной политики государства. Конечной целью этой политики является обеспечение того, чтобы имелась работа для всех, кто готов приступить к ней и ищет ее; такая работа была бы как можно более продуктивной (в это понятие обычно вкладывается следующий смысл: выполняемая работником работа должна соответствовать его профессиональным и физическим возможностям и приносить максимальную пользу обществу); существовала свобода занятости и самые широкие возможности для каждого трудящегося получить подготовку и использовать свои навыки и способности для выполнения работы, к которой он пригоден, независимо от расы, цвета кожи, пола, религии, политических взглядов, иностранного происхождения или социального положения. Поэтому на каждом конкретном историческом этапе развития страны эта политика основывается на учете уровня экономического развития и взаимной связи между целями в области занятости и другими целями общества.

Отношения в сфере занятости населения регулируются: Законом Российской Федерации от 19 апреля 1991 г. (в редакции от 20 апреля 1996 г.) "О занятости населения в Российской Федерации" (ВВС РСФСР, 1991, N 18. ст. 565, Российская газета, 1996 г., N 84, с. 3-4); гл. III-А КЗоТ; иными законами и подзаконными нормативными актами, определяющими государственную политику в области занятости в отношении отдельных групп населения, особо нуждающихся в защите от безработицы.

В Законе от 19 апреля 1991 г. предусмотрены следующие государственные гарантии при реализации гражданами права на труд: свобода выбора вида занятости, включая работу с различными режимами труда; правовая защита от незаконного отказа в приеме на работу и от необоснованного увольнения; бесплатное содействие в подборе подходящей работы и трудоустройстве органами службы занятости; бесплатное обучение новой профессии (специальности) и повышение квалификации по направлению службы занятости; особый порядок проведения массовых увольнений по причинам производственного характера; выплата выходного пособия при увольнении с работы; выплата стипендии в период профессиональной подготовки, переподготовки или повышения квалификации; выплата пособия по безработице гражданам, признанным безработными; возможность участия в оплачиваемых общественных работах; и др.

Сдерживающим фактором от незаконных увольнений с работы является возможность восстановления на работе через суд с оплатой времени вынужденного прогула. В постановлении от 27 января 1993 г. по делу 9 граждан "О проверке конституционности

правоприменительной практики ограничения времени оплаты вынужденного прогула при незаконном увольнении, сложившейся на основе применения законодательства о труде и постановлений Пленумов Верховного Суда СССР, Верховного Суда Российской

Федерации, регулирующих данные вопросы" Конституционный Суд Российской Федерации прямо констатировал, что незаконное увольнение и вызванный им вынужденный прогул нарушают право работника зарабатывать себе на жизнь трудом, который он ранее свободно выбрал и снижает уровень охраны от безработицы (ВКС, 1993, N 2-3, с. 56-64).

Снижению числа незаконных увольнений работников, а следовательно, и защите их от безработицы, содействует ряд норм, закрепленных в ст. 210, 213-215 КЗоТ. Так, согласно нормам ст. 210 и 213 КЗоТ в судах общей юрисдикции по заявлениям работников рассматриваются трудовые споры о восстановлении на работе независимо от оснований прекращения трудового договора (контракта). В случае увольнения работника без законного основания или с нарушением установленного порядка увольнения принимается решение о восстановлении его на прежней работе. В ст. 214 указывается, что суд своим решением возлагает материальную ответственность на должностное лицо, виновное в незаконном увольнении. Дополнительной гарантией выступает норма ст. 215 КЗоТ о немедленном исполнении решения суда о восстановлении

работника на работе. При задержке работодателем исполнения решения суда о восстановлении на работе незаконно уволенного суд выносит определение о выплате ему среднего заработка за все время задержки. Вышеназванным целям служит и ст. 249 КЗоТ, устанавливающая за нарушение законодательства о труде ответственность должностных лиц вплоть до уголовной.

В отличие от достаточно совершенного законодательства в области занятости населения положение дел на рынке труда является весьма тяжелым. Экономический кризис, сопровождающийся уменьшением объемов производства, ростом числа убыточных

предприятий, низким уровнем исполнения законов, взаимными неплатежами и рядом других факторов, оказал негативное влияние на ситуацию с занятостью населения. Она характеризуется преобладанием численности высвобождаемых работников над численностью работников, принятых на работу, увеличением темпов роста численности

безработных, наличием в значительных размерах неполной занятости, обострением ситуации с безработицей по целому ряду регионов России и во многих отраслях народного хозяйства, увеличением продолжительности безработицы, изменением профессионально-квалификационной структуры безработных граждан за счет возрастания

доли высококвалифицированных специалистов и работников массовых профессий. По данным Госкомстата на 1 марта 1996 г. число официально зарегистрированных безработных составило 2 млн. 568 тыс. человек. Число работников, вынужденно занятых неполный рабочий день, на 1 января 1996 г. составило более 2 млн. человек. Количество работников, отправленных в длительный вынужденный и в большинстве случаев неоплачиваемый отпуск, на 1 января 1996 г. достигло 2 млн. 400 тыс. человек. Такой уровень безработицы, включая скрытую, позволяет утверждать, что меры, предусмотренные в Федеральной программе содействия занятости

населения в Российской Федерации на 1995 г. (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 31 мая 1995 г. N 540 - СЗ РФ, 1995, N 24, ст. 2275), прогнозируемой отдачи не принесли.

4. Закрепление права на индивидуальные споры в этой статье Конституции выступает важнейшей гарантией соблюдения трудовых прав работающих граждан и работодателей в сфере трудовых отношений. Порядок разрешения индивидуальных трудовых споров урегулирован в гл. XIV КЗоТ. Индивидуальным трудовым спором

принято считать неурегулированное разногласие по вопросам применения законодательства о труде, положений коллективного договора или соглашения, заключенного в порядке социального партнерства, возникшее между работником и работодателем и поступившее на рассмотрение комиссии по трудовым спорам (КТС), иного органа или суда. По общему правилу, индивидуальные трудовые споры в зависимости от их подведомственности подразделяются на рассматриваемые в общем порядке, когда КТС является обязательной досудебной стадией, и на индивидуальные споры, рассматриваемые непосредственно судом. Кроме того, некоторые из них могут разрешаться работодателем и соответствующим профсоюзным органом, а также вышестоящим органом.

В тех случаях, когда трудовые права работников нарушаются примененным или подлежащим применению законом, в отношении которого возникла неопределенность в вопросе о том, соответствует ли он Конституции, они могут обратиться с жалобой в Конституционный Суд. Суды общей юрисдикции также вправе направить запрос в Конституционный Суд с соблюдением требований Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации".

В этой части комментируемой статьи установлено также право на коллективные трудовые споры с использованием установленных федеральным законом различных способов их разрешения, включая право на забастовку. Таким законом выступает Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. "О порядке разрешения коллективных трудовых споров" (СЗ РФ, 1995, N 48, ст. 4557). В ст. 2 этого закона коллективный

трудовой спор определяется как неурегулированные разногласия между работниками и работодателями по поводу установления и изменения условий труда (включая заработную плату), заключения, изменения и выполнения коллективных договоров, соглашений по вопросам социально-трудовых отношений. Для разрешения коллективных трудовых споров используются примирительные процедуры (примирительные комиссии, трудовой арбитраж, разрешение такого спора сторонами с участием посредника) и забастовка - временный добровольный отказ работников от выполнения трудовых обязанностей (полностью или частично). В их разрешении также участвует служба, являющаяся государственным органом, компетенция которой определена названным федеральным законом и Положением о службе по урегулированию коллективных трудовых споров (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 1996 г. N 468 - Российская газета, 1996, N 95, с. 6).

Нужно сказать, что правовое регулирование коллективных трудовых споров появилось с принятием Закона СССР от 9 октября 1989 г. "О порядке разрешения коллективных трудовых споров (конфликтов)" и его новой редакции от 20 мая 1991 г. (ВВС, 1991, N 23, ст. 654). Названный Закон впервые установил возможность

разрешения коллективных трудовых споров при помощи забастовки в том случае, если все примирительные процедуры не устранили причины конфликта. В нем в ст. 9 были перечислены основания для признания забастовок незаконными, а в ст. 12 названы случаи, когда прекращение работы, как средства разрешения коллективного трудового спора, не допускалось.

Действующая Конституция пошла в этом вопросе дальше и закрепила право на забастовку. Международно-правовыми актами о правах человека регламентация права на забастовку отнесена к сфере внутреннего законодательства. Сказанное означает, что законодатель вправе определять, когда и при каких условиях такой способ разрешения спора возможен, а когда он недопустим. В данном случае подразумевается

обязанность законодателя при регулировании порядка проведения забастовок осуществлять необходимое согласование между защитой профессиональных интересов, средством которых она является, и соблюдением общественных интересов, которым ею может быть причинен ущерб или нарушены права других граждан.

Примечание

17 мая 1995 г. Конституционный Суд Российской Федерации принял постановление по делу "О проверке конституционности ст. 12 Закона СССР от 9 октября 1989 г. "О порядке разрешения коллективных трудовых споров (конфликтов)" (в редакции от 20 мая 1991 г.) в части, запрещающей проведение забастовок работниками гражданской авиации, в связи с жалобой Профсоюза летного состава Российской Федерации" (ВКС, 1995, N 2-3, с. 45). Заявитель посчитал такой запрет не соответствующим Конституции, и, поскольку он был применен к забастовкам на предприятиях гражданской авиации, просил проверить конституционность этой нормы.

В постановлении Конституционный Суд указал, что возможность ограничения права на забастовку отдельных категорий работников, в том числе занятых в гражданской авиации, с учетом характера их деятельности и возможных последствий прекращения ими работы прямо вытекает из положений ч. 3 ст. 17 и ч. 3 ст. 55 Конституции. Однако, поскольку ч. 1 ст. 12 обжалованного закона СССР запрещала забастовки на всех без исключения предприятиях и организациях, относящихся к системе гражданской авиации, и для всех занятых работников без учета характера их деятельности и значимости выполняемых ими работ, это право ограничивалось для большего круга работников, чем это необходимо для достижения целей, указанных в ранее перечисленных статьях Конституции. На основании изложенного Конституционный Суд постановил, что установленный ч. 1 ст. 12 Закона СССР "О порядке разрешения коллективных трудовых споров (конфликтов)" запрет забастовок на предприятиях и в организациях гражданской авиации соответствует Конституции в той мере, в какой право на забастовку отдельных категорий работников может быть ограничено согласно ч. 3 ст. 55 Конституции. Что касается запрета забастовок на предприятиях и в организациях гражданской авиации на основании одной лишь их принадлежности к определенной отрасли, установленного в ч. 1 ст. 12 названного закона СССР, то он не соответствует ч. 4 ст. 37 и ч. 2, 3 ст. 55 Конституции. В п. 3 резолютивной части постановления Суд указал Федеральному Собранию на необходимость в соответствии с ч. 4 ст. 37 Конституции определить условия и основания ограничения права на забастовку, руководствуясь при этом ч. 2 и 3 ст. 55 Конституции и общепризнанными принципами и нормами международного права.

Принятый Федеральный закон от 23 ноября 1995 г., признавший - недействующим в Российской Федерации Закон СССР, о котором шла речь, по-новому определил, какие забастовки являются незаконными в контексте излагаемой проблемы. Так, согласно ч. 2 ст. 17 Закона забастовки, которые создают реальную угрозу основам конституционного строя и здоровью других лиц, признаются незаконными. В ч. 3 этой же статьи незаконными являются забастовки работников Вооруженных Сил Российской Федерации, правоохранительных органов, органов Федеральной службы безопасности, если при этом создается угроза обороне страны и безопасности

государства. Кроме того, право на забастовку может быть ограничено в соответствии

с законом о чрезвычайном положении. Таким образом, законодатель в этом Законе устранил имевшие место нарушения права на забастовку работников отдельных отраслей народного хозяйства.

В то же время можно отметить определенную непоследовательность позиции законодателя в решении вопросов регламентации забастовок, о чем свидетельствует Федеральный закон от 25 августа 1995 г. "О федеральном железнодорожном транспорте"

(СЗ РФ, 1995, N 35, ст. 3505). В ч. 2 ст. 17 этого Закона записано, что забастовка

как средство разрешения конфликта на железных дорогах не допускается, рассматривается

как грубое нарушение трудовой дисциплины, влекущее наложение дисциплинарных взысканий, вплоть до увольнения с работы. Следовательно, законодатель вновь отступил от допускаемых Конституцией возможных ограничений права на забастовку.

5. Основные положения законодательства о праве на отдых сосредоточены в гл. IV и V КЗоТ. Закон устанавливает нормальную продолжительность рабочего времени в 40 часов в неделю. Привлечение к сверхурочной работе допускается в исключительных случаях (ст. 54-56) и оплачивается в повышенном размере (ст. 88). Для некоторых категорий работников установлено сокращенное время (работники моложе восемнадцати лет, лица, занятые на работах с вредными условиями труда, учителя, врачи и др.).

По соглашению между работником и работодателем как при приеме на работу, так и впоследствии может устанавливаться неполный рабочий день или неполная рабочая неделя. Беременным женщинам, женщинам, имеющим детей в возрасте до четырнадцати лет (ребенка-инвалида до шестнадцати лет), администрация обязана устанавливать по их просьбе неполный рабочий день или неполную рабочую неделю. Оплата труда в этих случаях производится пропорционально отработанному времени или в зависимости от выработки. Труд на таких условиях не влечет для работников каких-либо ограничений продолжительности ежегодного отпуска, исчисления трудового

стажа и других трудовых прав (ст. 49). Выходные дни для большинства работников - суббота и воскресенье. На непрерывных производствах, в сфере обслуживания и в некоторых других отраслях хозяйства выходные дни устанавливаются по скользящему

графику, графику сменности. В стране предусмотрено 10 праздничных дней в году. Привлечение к работе в выходные и праздничные дни допускается в особом порядке (ст. 63-65). Ст. 67 КЗоТ определяет минимальную продолжительность ежегодного оплачиваемого отпуска, которая составляет 24 рабочих дня применительно к шестидневной

рабочей неделе. КЗоТ и другие нормативные акты предусматривают отпуска большей продолжительности (например, работникам моложе восемнадцати лет - не менее 31 календарного дня, судьям Конституционного Суда Российской Федерации и депутатам

Федерального Собрания - 48 рабочих дней) и дополнительные отпуска с учетом условий труда, продолжительности стажа работы на одном предприятии или выслуги лет на государственной службе и др.

Много жалоб в Конституционный Суд поступает от граждан по порядку суммирования

основных и дополнительных отпусков. Представляется, что поскольку в ст. 67 КЗоТ в редакции Закона Российской Федерации от 25 сентября 1992 г. установлен минимальный отпуск в 24 рабочих дня, то, следовательно, все дополнительные отпуска должны присоединяться (полностью или частично) к отпуску в 24 рабочих дня. В противном случае, как это указано в постановлении Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 18 мая 1994 г. по делу, связанному с заявлением прокурора Ямало-Ненецкого автономного округа, они не достигают своего назначения

и смысл предоставления дополнительного отпуска утрачивается (БВС, 1994, N 8, с. 1). В отношении некоторых категорий минимальный отпуск установлен большей продолжительности, в частности, у государственных служащих он равен 30 календарным дням. Поэтому дополнительный отпуск у них за выслугу лет присоединяется к названной цифре.

Предприятие за счет собственных средств вправе увеличивать продолжительность ежегодного отпуска своим работникам.

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.

Комментарий к статье 38

1. Материнство есть способность женщин к выполнению важнейшей биологической и социальной функции – воспроизводству потомства, продолжению человеческого рода. Защита материнства является одной из приоритетных задач нашего государства, особенно в последние годы, поскольку переход к рыночной экономике и обусловленные им социально-экономические проблемы оказали негативное влияние на многие аспекты семьи, материнства и детства. В структуре населения Российской Федерации по официальной статистике из 148,3 млн. человек женщины составляют более 53 процентов.

Среди них большая часть – 36 млн., или 45,7 процента от числа женского населения, находится в детородном (репродуктивном) возрасте (15–49 лет). Социальная политика Российского государства в этой области базируется на концепции безопасного материнства, сформулированной в ряде резолюций Всемирной Организации Здравоохранения, принятых в 80-е годы. В этих документах безопасное материнство определяется как совокупность социально-экономических, правовых и медицинских мероприятий, способствующих рождению желанных детей в оптимальные возрастные периоды без отрицательного влияния на здоровье женщин, сохраняющих их жизнь, предупреждающих инвалидность, обеспечивающих воспитание рожденных детей, сочетание материнства, домашних обязанностей и трудовой деятельности.

Несмотря на то что в нашей стране много делается для воплощения в жизнь перечисленной системы мероприятий, реальное положение дел с учетом перемен, происходящих в обществе, весьма далеко от благополучного. Так, ухудшение структуры

питания населения в связи с ростом цен, достаточно низким уровнем заработной платы (доходов) привело к тому, что прежде всего у примерно 60% беременных женщин отмечаются дефициты жизненно важных витаминов и кислот.

Неудовлетворительное состояние питания обуславливает высокий уровень заболеваемости как самих беременных, так и новорожденных детей.

На здоровье женщин существенно влияют далеко небезопасные условия труда. По данным Госкомстата Российской Федерации, в неблагоприятных условиях работают 3,6 млн. женщин, из них 285 тыс. трудятся в особо тяжелых и вредных условиях.

Одним из основных показателей, характеризующих качество медицинской помощи женщинам и состояние их здоровья, является материнская смертность. Ее показатель в Российской Федерации в последние годы не имеет тенденции к снижению и почти в 2,5 раза превышает среднеевропейский уровень. Существующая служба охраны здоровья женщин не в состоянии обеспечить высокий, качественный уровень медицинской, включая акушерско-гинекологическую, помощи беременным женщинам.

Эти и другие проблемы обусловили необходимость разработки и принятия Федеральной целевой программы "Безопасное материнство" на 1995-1997 гг., утвержденной

постановлением Правительства Российской Федерации от 14 октября 1994 г. N 1173 (СЗ РФ, 1994, N 28, ст. 2990). Эта программа предусматривает комплекс мер государственной поддержки безопасного материнства. При этом затраты на ее осуществление составят около 105 млрд. рублей.

В охране материнства важная роль принадлежит законодательству о труде и законодательству о социальной защите населения. Так, в КЗоТ Российской Федерации

содержится гл. XI, посвященная регламентации труда женщин. Среди норм этой главы особо следует выделить норму ст. 160, запрещающую применять труд женщин на тяжелых работах и на работах с вредными условиями труда, а также на подземных работах (кроме нефизических работ или работ по санитарному и бытовому обслуживанию)

согласно утвержденному списку работ (постановление Госкомтруда СССР и ВЦСПС от 25 июля 1978 г. - СП СССР, 1978, N 11, ст. 74). В этой же статье запрещена переноска и передвижение женщинами тяжестей, превышающих установленные для них предельные нормы (см.: постановление Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 6 февраля 1993 г. N 105 "О новых нормах предельно допустимых нагрузок для женщин при подъеме и перемещении тяжестей вручную" - САПП, 1993, N 7, ст. 566).

Согласно ст. 162 не допускается привлечение к работам в ночное время, сверхурочным работам и работам в выходные дни, а также направление в командировки

беременных женщин и женщин, имеющих детей в возрасте до трех лет. В ст. 163 ограничивается применение сверхурочных работ и направление в командировки женщин, имеющих детей старше указанного возраста. В частности, не могут привлекаться

к сверхурочным работам или направляться в командировку без их согласия женщины, имеющие детей в возрасте от 3 до 14 лет (детей-инвалидов - до 16 лет).

В соответствии с медицинским заключением беременные женщины переводятся на другую, более легкую работу, исключая воздействие неблагоприятных производственных

факторов, с сохранением среднего заработка по прежней работе или им снижаются нормы выработки и нормы обслуживания. До решения вопроса о предоставлении беременной женщине другой указанной работы она подлежит освобождению от работы с сохранением среднего заработка за все пропущенные вследствие этого рабочие дни за счет предприятия, учреждения, организации (ст. 164).

Важные гарантии установлены в ст. 170 КЗоТ. Так, запрещается отказывать женщинам в приеме на работу и снижать им заработную плату по мотивам, связанным с беременностью или наличием детей. Отказ в приеме на работу таких женщин может быть обжалован в суд. Кроме случаев полной ликвидации предприятия, учреждения, организации увольнение беременных женщин и женщин, имеющих детей в возрасте до трех лет (одиноких матерей - при наличии у них ребенка в возрасте до 14 лет или ребенка-инвалида - до 16 лет), по инициативе работодателя не допускается.

В рамках системы социальной защиты беременных женщин и женщин, имеющих малолетних детей, им предоставляются: пособия по беременности и родам; единовременное

пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности; единовременное пособие при рождении ребенка; ежемесячное пособие по уходу за ребенком до достижения возраста полутора лет. Условия, порядок назначения и выплаты перечисленных пособий установлены в Федеральном законе от 19 мая 1995 г. "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей" и в Положении о порядке назначения и выплаты государственных пособий гражданам, имеющим детей, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 4 сентября 1995 г. N 883 с последующими изменениями и дополнениями (СЗ РФ, 1995, N 21, ст. 1929 и N 35, ст. 3628).

Приоритет интересов и благосостояния детей во всех сферах жизни государства закреплен в Конвенции о правах ребенка, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 г., обязательства по выполнению которой взяла на себя и Российская

Федерация (Международное сотрудничество в области прав человека. Документы и материалы, М., 1993, Вып. второй, с. 274). Ребенком, согласно ст. 1 Конвенции, является лицо, не достигшее 19-летнего возраста, если по национальному законодательству

оно не достигает совершеннолетия ранее. Специальная охрана и забота, включающая правовую защиту, обеспечиваемые государством и родителями (лицами, их заменяющими),

обусловлена тем, что ребенок пребывает в состоянии физической и умственной незрелости. В ст. 27 этой Конвенции закреплено право каждого ребенка на уровень жизни, необходимый для физического, умственного, духовного, нравственного и социального развития ребенка. Государством также должно обеспечиваться в максимальной возможной степени выживание и здоровое развитие ребенка (ст. 6).

Учитывая глобальное значение для человечества проблемы создания условий для нормального развития и жизнедеятельности детей, 30 сентября 1990 г. на 45-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН была принята Всемирная декларация об обеспечении выживания, защиты и развития детей в 90-е гг. (Официальный отчет 45-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН, 1990, N 625/A-45/625. Приложение).

90-е годы в России совпали с периодом коренных социально-экономических преобразований и реформ. На начало 1995 г. число детей в России составляло по данным официальной статистики 38,8 млн. человек или 26,2% всего населения. На этот же период проблемы детей в России достигли предельной остроты и их безотлагательное решение стало жизненно необходимым. Так, смертность детей в возрасте до 5 лет на начало 1995 г. в несколько раз превышала соответствующий показатель развитых зарубежных стран и составляла 23 промилле на тысячу новорожденных.

Резко ухудшилась структура питания детей. Как правило, в число граждан, имеющих доходы ниже прожиточного минимума, прежде всего попадают семьи с малолетними детьми, молодые семьи, многодетные и неполные семьи. Спад производства привел к тому, что потребность в специальных продуктах детского питания удовлетворяется по разным его видам всего на 3,5-13,7 процента. В стране отмечается устойчивый рост заболеваемости детей почти по всем основным группам болезней. Только за 1994 г. число детей-инвалидов выросло почти на 16 процентов и составило на 1 января 1995 г. 399 тыс. человек. Значительно возросло социальное сиротство, в том числе и так называемое скрытое, вызванное неблагоприятными условиями жизни многих семей и падением в них нравственных устоев. Следствием названных факторов стало изменение отношения к детям вплоть до полного вытеснения их из семей и появления огромного количества беспризорных детей и подростков. Фактически беспризорность грозит приблизиться к уровню 20-х гг. (подробнее см.: Государственный доклад "О положении детей в Российской Федерации. 1994 год", который ежегодно готовится Министерством социальной защиты населения Российской Федерации в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 23 августа 1993 г. N 848 "О реализации Конвенции ООН о правах ребенка и Всемирной декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей" - Отдельное издание. М., 1995; САПП, 1993, N 35, ст. 3318).

Для коренного изменения положения детей в России принят ряд программных

нормативных актов. Так, 18 августа 1994 г. Указом Президента Российской Федерации

№ 1696 была утверждена Федеральная программа "Дети России" в качестве президентской

программы, включающей следующие целевые программы: "Дети-инвалиды", "Дети-сироты",

"Дети Севера", "Дети Чернобыля", "Планирование семьи" и "Развитие индустрии детского питания в РСФСР на 1991-1995 годы" (СЗ РФ, 1994, № 17, ст. 1955).

Указом Президента от 19 февраля 1996 г. № 210 действие этой программы было продлено на 1996-1997 гг. Этим же Указом в нее был включен ряд федеральных целевых программ, например такие, как "Одаренные дети", "Дети семей беженцев и вынужденных переселенцев" (СЗ РФ, 1996, № 9, с. 799). Общие затраты из федерального

бюджета на реализацию названной программы составят 1679,51 млрд. рублей.

Предполагается,

что реализация предусмотренных в президентской программе "Дети России" мероприятий

позволит существенно улучшить ситуацию в отношении детей и будет способствовать выполнению Россией взятых на себя обязательств по Всемирной декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей в 90-е годы.

Кроме того, в России принят Национальный план действий в интересах детей до 2000 года, в котором определены основные направления государственной социальной

политики по улучшению положения детей в России (СЗ РФ, 1996, № 3, ст. 195).

В период становления гражданского правового общества наряду с решением политических и экономических задач требуются кардинальные изменения положения человека в системе социальных и нравственных отношений. В первую очередь это касается семьи как естественной сферы жизни человека. В России, по данным официальной статистики, 90 процентов граждан проживают в составе семьи. В ст. 10 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. говорится, что "семье, являющейся естественной и основной ячейкой общества, должны предоставляться по возможности самая широкая охрана и помощь, в особенности при ее образовании и пока на ее ответственности лежит забота о несамостоятельных детях и их воспитании. Брак должен заключаться по свободному согласию вступающих в брак". В ст. 23 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. содержатся положения о том, что за мужчинами и женщинами, достигшими брачного возраста, признается право на вступление в брак и право основывать семью; ни один брак не может быть заключен без

свободного и полного согласия вступающих в него; государством должны быть приняты надлежащие

меры для обеспечения равенства прав и обязанностей супругов в отношении вступления

в брак, во время состояния в браке и при его расторжении, включая необходимую защиту детей.

Названные международно-правовые нормы по сути воспроизведены и развиты в Семейном кодексе Российской Федерации, принятом Государственной Думой 8 декабря 1995 г. (СЗ РФ, 1996, № 1, ст.16). Так, ст. 1 этого кодекса провозглашает:

что семья, материнство, отцовство и детство в Российской Федерации находятся под защитой государства; что признается только брак, заключенный в органах записи актов гражданского состояния; что запрещаются любые формы ограничения прав граждан при вступлении в брак и в семейных отношениях по признакам социальной,

расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности. При этом особо подчеркивается, что регулирование семейных отношений осуществляется в соответствии

с принципами добровольности брачного союза мужчины и женщины, равенства прав

супругов в семье, разрешения внутрисемейных вопросов по взаимному согласию, приоритета семейного воспитания детей, заботы об их благосостоянии и развитии, обеспечения приоритетной защиты прав и интересов несовершеннолетних и нетрудоспособных членов семьи.

Принятие нового СК РФ было обусловлено и тем, что применение прежнего законодательства выявило целый ряд недостатков и противоречивых положений, снижавших уровень охраны семьи. В их числе следует назвать: несоответствие уровня правового регулирования, установленного Конституцией и Федеративным договором, компетенции субъектов федерации в данной области; недостаточный учет в нормах положений международно-правовых актов о правах ребенка; несоответствие, в частности, норм об алиментах на детей реалиям и потребностям сегодняшнего дня; большое количество императивных норм, исключавших какие-либо соглашения между членами семьи; наличие значительного числа чисто декларативных положений в области родительских прав и обязанностей, прав детей, необеспеченных или недостаточно обеспеченных правовыми гарантиями. В СК 1995 г. прослеживается отчетливое стремление законодателя провести такую правовую регламентацию семейных отношений, которая сводила бы вмешательство государства в эту глубоко личную сферу до разумного минимума. Главный акцент сделан на надлежащей охране и защите прав и интересов семьи, в первую очередь детей, расширении сферы договорного регулирования, применении норм гражданского законодательства к имущественным и личным неимущественным отношениям между членами семьи, не урегулированным семейным законодательством, если это не противоречит существу семейных отношений; допустимости в соответствующих случаях использования аналогии закона и аналогии права.

2. Одним из главных назначений семьи является создание условий для нормального развития и надлежащего воспитания детей. Как записано в п. 1 ст. 18 Конвенции ООН о правах ребенка 1989 г., интересы ребенка являются предметом заботы, прежде всего, его родителей. В ст. 54 СК 1995 г. установлено, что каждый ребенок имеет право жить и воспитываться в семье, насколько это возможно, право знать своих родителей, право на их заботу, право на совместное с ними проживание, за исключением случаев, когда это противоречит его интересам. В этой же статье прямо указывается, что ребенок имеет права на воспитание своими родителями, обеспечение его интересов, всестороннее развитие, уважение его человеческого достоинства. При утрате родительского попечения по разным причинам воспитание ребенка и забота о нем осуществляется органами опеки и попечительства.

Осознание российским законодателем воспитания ребенка в семье как непреходящей общечеловеческой ценности обусловило необходимость решения этого вопроса для тех детей, у которых подлинная семья отсутствует. Новый СК содержит гл. 21, регулиющую различные аспекты приемной семьи, приемных родителей и содержания ребенка в такой семье.

Семейный кодекс исходит из равенства прав и обязанностей родителей. Реализация родительских прав, как правило, прекращается по достижении детьми возраста 18 лет (совершеннолетия), а также при вступлении несовершеннолетних детей в брак. Нужно подчеркнуть, что новеллой названного Кодекса является закрепление в нем прав несовершеннолетних родителей, число которых в последние годы существенно возросло.

В этом же Кодексе достаточно подробно раскрываются права и обязанности родителей по воспитанию и образованию детей и по защите прав и интересов детей.

В теоретическом плане воспитание детей есть одновременно и право, и обязанность. Родители имеют преимущественное право на воспитание своих детей перед всеми другими лицами. При этом они обязаны заботиться о здоровье, физическом, психическом, духовном и нравственном развитии своих детей и обеспечить получение детьми основного общего образования.

Родители, по общему правилу, являются законными представителями своих детей и выступают в защиту их прав и интересов в отношениях с любыми юридическими и физическими лицами, в том числе в судах, без специальных полномочий.

Важным представляется и то положение названного Кодекса, что права и обязанности родителей даются в тесной увязке с правами несовершеннолетних детей, которые впервые в нашей стране изложены так развернуто. Не случайно поэтому в ст. 65 закреплён принцип, согласно которому родительские права не могут осуществляться в противоречии с интересами детей, так как обеспечение интересов детей – предмет основной заботы их родителей. В этой же статье провозглашен

принцип, в соответствии с которым способы воспитания детей должны исключать пренебрежительное, жестокое, грубое, унижающее человеческое достоинство обращение, оскорбление или эксплуатацию детей. Если факты такого воспитания имеют место, то это является одним из законных оснований для лишения родителей родительских прав.

Трудно достижимой на практике, однако имеющей принципиальное значение в деле формирования человека будущего, является норма этой статьи, устанавливающая

решение родителями всех вопросов, касающихся воспитания и образования детей, по их взаимному согласию, исходя из интересов детей и с учетом мнения детей. Гарантией нормального воспитания ребенка являются положения ст. 66 и 67

Семейного

кодекса, закрепивших осуществление родительских прав родителем, проживающим отдельно от ребенка, и право на общение с ребенком бабушки, дедушки, братьев, сестер и других родственников. Интересам ребенка и защите родительских прав служит и норма ст. 68 о том, что родители вправе требовать возврата ребенка от любого лица, удерживающего его у себя не на основании закона или судебного решения. В случае возникновения спора родители за защитой своих прав могут обратиться в суд, который вправе с учетом мнения ребенка отказать в удовлетворении

иска родителей, если придет к выводу, что передача ребенка родителям не отвечает интересам ребенка.

Важной формой проявления заботы родителей является их обязанность по содержанию несовершеннолетних детей. При этом порядок и форма предоставления содержания несовершеннолетним детям определяется родителями самостоятельно. Новеллой СК РФ следует признать то обстоятельство, что родители вправе заключать соглашение об уплате алиментов, удостоверенное нотариально. При неисполнении одним из родителей обязанности по содержанию детей алименты взыскиваются в судебном порядке.

3. Положение ч. 3 комментируемой статьи затрагивает прежде всего морально-этические

устои общества. О духовном состоянии общества и восприятии его членами идей гуманизма и справедливости можно судить по его отношению к потребностям лиц преклонного возраста и инвалидов. Забота совершеннолетних трудоспособных детей о своих родителях – одна из граней усвоения этих общечеловеческих ценностей и проявление преемственности поколений. Нормально функционирующее общество – это общество, в котором происходит органичная смена заботы родителей о детях на заботу совершеннолетних детей о своих родителях. При этом естественно, что забота взрослых детей о родителях не может сводиться лишь к оказанию им

материальной поддержки. Зачастую доброе, участливое отношение детей к своим родителям, моральная поддержка их в трудных жизненных ситуациях, в случае болезни, при уходе на пенсию означают для них больше, чем материальная помощь.

Естественно, что область этих отношений относится к глубоко личностным отношениям и зависит от чувства долга повзрослевших детей, их человеческих качеств, воспитания и других нравственных установок, воспринятых ими с детства. Реальность, однако, такова, что нормы морали, которыми преимущественно регулируются

отношения между родителями и взрослыми детьми, во многих случаях последними игнорируются. Поэтому государство не только устанавливает конституционную обязанность взрослых трудоспособных детей заботиться о нетрудоспособных родителях,

но и конкретизирует ее в СК РФ. В частности, если такие дети не оказывают родителям материальной помощи в силу своего сыновьего или дочернего долга либо дети и родители не пришли к соглашению об уплате алиментов на содержание нетрудоспособных родителей, то они взыскиваются с совершеннолетних детей в судебном порядке. При этом размер алиментов, взыскиваемых с каждого из детей, определяется судом исходя из материального и семейного положения родителей и детей и других заслуживающих внимания интересов сторон в твердой денежной сумме, подлежащей уплате ежемесячно.

Трудоспособные совершеннолетние дети могут быть освобождены от обязанности по содержанию своих нетрудоспособных нуждающихся в помощи родителей, если судом будет установлено, что родители уклонялись от выполнения родительских обязанностей, в том числе были лишены родительских прав (ст. 87).

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.

Комментарий к статье 39

1. Социальное обеспечение в государственно организованном обществе - это область сплетения жизненно важных интересов граждан, отношений собственности и распределения, правовых приемов и способов их регулирования, социальной политики государства и социально-экономических прав человека. Это также и сфера преломления таких общечеловеческих ценностей, как равенство, социальная справедливость, гуманизм, моральные устои общества. Целевое предназначение социального обеспечения состоит прежде всего в том, что оно является особой формой удовлетворения потребностей в источниках средств к существованию престарелых и нетрудоспособных.

К конститутивным признакам социального обеспечения относятся: объективные основания, вызывающие потребность в особом механизме социальной защиты граждан, направленном на поддержание или предоставление определенного уровня жизнеобеспечения

(болезнь, старость, инвалидность, безработица и т.д.); особые фонды, источники социального обеспечения; особые способы предоставления средств к существованию; закрепление правил предоставления социального обеспечения в законе.

Объективные основания социального обеспечения при всем их различии воздействуют

на способность человека к труду в направлении ее временного или постоянного

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

ограничения или полной утраты. Именно они предопределяют потребность определенного числа людей в получении от общества источника средств к существованию в обмен на новый затраченный труд; потребность в профилактико-оздоровительных мероприятиях для трудоспособных членов общества с целью нормального воспроизводства рабочей силы и охраны их здоровья и т.д. Любая из этих потребностей может быть реализована, если она будет признана обществом социально значимой, то есть закреплена в законе. Игнорирование обществом этих потребностей не замедлит сказаться на его нормальном функционировании. Другое дело, что и степень признания, и степень игнорирования перечисленных потребностей связана с экономическим базисом общества. Вызвано это тем, что по своей экономической природе социальное обеспечение прямо или косвенно связано с распределительными и перераспределительными отношениями общества.

Нужно отметить, что в современном обществе социальное обеспечение перестало выступать в виде доброты, благодетельствования, предоставляемого более обеспеченными слоями общества его менее обеспеченным категориям граждан. Оно также не может рассматриваться в качестве права-привилегии отдельных слоев общества. Социальное обеспечение как особый социальный институт современного государства является показателем социальной уверенности, социальной гарантией достойного развития каждого члена общества и сохранения источника средств к существованию при наступлении социальных рисков. С учетом изложенного социальное обеспечение принято определять как форму распределения материальных благ с целью удовлетворения жизненно необходимых личных потребностей (физических, социальных, интеллектуальных) стариков, больных, инвалидов, детей, иждивенцев, потерявших кормильца, безработных, всех членов общества в целях охраны здоровья и нормального воспроизводства рабочей силы за счет специальных фондов, создаваемых в обществе на страховой основе или за счет ассигнований государства в случаях и на условиях, установленных в законе.

Всеобщая декларация прав человека 1948 г. в ст. 22 провозгласила, что каждый человек, как член общества, имеет право на социальное обеспечение. Это право по своему характеру должно позволять обеспечивать с учетом имеющихся у общества материальных возможностей достойное существование человека при наступлении таких жизненных ситуаций, когда он не в состоянии получать источник дохода в обмен на затраченный труд. Не случайно поэтому ст. 25 названной декларации связывает реализацию права каждого человека на достойный жизненный уровень не только в период, когда человек трудится, но и в случаях безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иных случаев утраты средств к существованию по независящим от гражданина обстоятельствам. Важно отметить, что в комментируемой норме Конституции случаи, при наступлении которых каждому гарантируется социальное обеспечение, также не носят исчерпывающего характера.

2. Переход к рынку, ухудшение условий жизни значительной части населения страны, в особенности безработных, пенсионеров, семей с детьми, выявили неспособность прежней системы социального обеспечения гарантировать каждому человеку достойный жизненный уровень. Это потребовало ее реформирования и практически полного обновления прежнего советского законодательства в области социального обеспечения.

Законодательную базу социального обеспечения в Российской Федерации составляют следующие основные законы: Закон РСФСР от 20 ноября 1990 г. "О государственных

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

пенсиях в РСФСР" (ВВС РСФСР, 1990, N 27, ст. 351), Закон Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. "О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, и их семей" (ВВС РФ, 1993, N 9, ст. 328 - с последующими изменениями и дополнениями), Федеральный закон от 12 января 1995 г. "О ветеранах" (СЗ РФ, 1995, N 3, ст. 168), Федеральный закон от 19 мая 1995 г. "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей" (СЗ РФ, 1995, N 21, ст. 1929), Закон Российской Федерации от 19 апреля 1991 г. "О занятости населения в Российской Федерации" (ВВС РФ, 1991, N 18, ст. 565 - с последующими изменениями и дополнениями.), Федеральный закон от 2 августа 1995 г. "О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов" (СЗ РФ, 1995, N 32, ст. 3198), Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" (СЗ РФ, 1995, N 48, ст. 4563), Федеральный закон от 12 января 1996 г. "О погребении и похоронном деле" (СЗ РФ, 1996, N 3, ст. 146), Федеральный закон от 1 апреля 1996 г. "Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе государственного пенсионного страхования" (СЗ РФ, 1996, N 14, ст. 1401). Положения перечисленных федеральных законов конкретизированы в целом ряде подзаконных нормативных актов.

Законодательство в настоящее время регулирует предоставление гражданам пенсий по возрасту, пенсий за выслугу лет, пенсий по инвалидности, пенсий по случаю потери кормильца и социальных пенсий, пособий по безработице, пособий по временной нетрудоспособности, пособий по беременности и родам, шесть разновидностей пособий на детей, систему пособий и компенсационных выплат при наступлении различных жизненных ситуаций (пособия неработающим трудоспособным гражданам, осуществляющим уход за инвалидом первой группы, а также за ребенком-инвалидом в возрасте до 16 лет, социальное пособие на погребение, различные пособия и компенсационные выплаты гражданам, пострадавшим от радиации и т.п., и более ста видов льгот и услуг.

В законодательстве, принятом в этой области на федеральном уровне с 1990 г. по настоящее время, нашли свое правовое закрепление следующие положения: всеобщность социального обеспечения, достигнутая путем расширения круга получателей пенсий, пособий, услуг и появления новых видов социального обеспечения в ответ на возникновение новых социальных рисков (например, социальных пенсий, пособия по безработице, компенсационных выплат лицам, подвергшимся нацистским преследованиям, ежемесячных пособий ВИЧ-инфицированным, пособий пострадавшим от воздействия радиации и т.д.); применение дифференцированного подхода в обеспечении различных социально-демографических групп и слоев населения; использование комплексных мер по социальной защите населения; стремление государства зафиксировать размер социальных выплат с учетом минимального потребительского бюджета; демократизация, во многих случаях, условий назначения и получения социальных выплат; предоставление возможности судебной защиты прав человека в этой области.

Большое значение для становления эффективной системы социального обеспечения имеет такой подход законодателя, как адресность социальных выплат, льгот и услуг. При этом законодателем используются различные социально оправданные критерии дифференциации. К числу основных из них относятся: учет специфики видов общественно полезной деятельности (например, меры по социальной защите военнослужащих, работников органов внутренних дел, налоговой полиции, судей, государственных служащих и др.); категории обеспечиваемых по уровню материального достатка либо по иным критериям (например, малообеспеченные граждане, достигшие

80-летнего возраста, многодетные, граждане, пострадавшие от стихийных бедствий, беженцы и вынужденные переселенцы). Здесь адресность достигается за счет получения

такими гражданами дополнительных льгот, бесплатных или со значительной скидкой услуг, специальных пособий и компенсаций, предназначенных только для них.

Важной положительной чертой Российского законодательства в этой области является принцип многообразия и всесторонности социальной защиты населения. Суть его состоит в том, что гражданин, имеющий право на социальную защиту, может получать одновременно различные виды социального обеспечения. Так, пенсионер

наряду с пенсией (двумя пенсиями, если это инвалид войны: по старости и по инвалидности) вправе получать различные пособия на детей, скидку при приобретении

лекарств, вплоть до бесплатного их получения; бесплатные государственную или муниципальную медицинскую помощь и лечение, бесплатный проезд на городском транспорте, льготы по оплате жилья, коммунальных услуг и т.д.

Ведущими организационно-правовыми формами социального обеспечения в настоящее

время выступают социальное страхование и национальная система социального обеспечения, финансируемая в основном за счет налогов. Главная особенность нынешнего социального страхования состоит в том, что впервые в нашей стране созданы Пенсионный фонд Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации, Фонд обязательного медицинского страхования, Фонд социального страхования Российской Федерации (см., соответственно: ВВС РФ, 1992, N 5, ст. 180, 1993, N 25, ст. 911, 1993, N 17, ст. 591; САПП, 1994, N 8, ст. 599). Все эти фонды являются самостоятельными финансово-кредитными учреждениями, денежные средства этих фондов не входят в состав бюджетов других фондов и изъятию не подлежат, хотя и являются государственной собственностью Российской Федерации. Тарифы страховых взносов в указанные фонды установлены Федеральным законом от 21 декабря 1995 г. N 207-ФЗ (СЗ РФ, 1995, N 52, ст. 5115). Страховые взносы в Пенсионный фонд уплачивают работодатели, как правило, 28 процентов, по отношению к начисленной работникам оплате труда, и граждане в размере 1 процента их заработка. Кроме того, в его формировании участвует государство с целью финансирования выплат пенсий и пособий военнослужащим, работникам МВД и их семьям, социальных пенсий, а также большинства видов пособий.

В Фонд социального страхования страховые взносы составляют 5,4 процента по отношению к начисленной оплате труда, в Государственный фонд занятости населения, соответственно 1,5 процента, в фонды обязательного медицинского страхования - 3,6 процента. Значительны дотации государства в названные фонды. Для всех этих фондов аккумуляция средств происходит также и за счет добровольных взносов (в том числе валютных ценностей) физических и юридических лиц, а также доходов от капитализации средств указанных фондов.

Приведенные данные свидетельствуют о том, что указанные фонды в основном развиваются так же, как это происходит в большинстве государств мира. Вместе с тем главной проблемой, препятствующей их эффективному использованию, является отсутствие надежного механизма, защищающего употребление средств этих фондов не по целевому назначению (например, от изъятия их государством на другие нужды). Не срабатывают и меры, предусматривающие ответственность за несвоевременное перечисление прямых ассигнований государства в эти фонды. Затрудняют нормальную работу названных фондов длительные задержки выплаты заработной платы, а также задержки с перечислением страховых взносов работодателями по разным причинам производственного характера.

Несмотря на то что особенно в последнее время государство предприняло комплекс мер, направленных на улучшение материального положения пенсионеров, семей с детьми, безработных и инвалидов, в области социального обеспечения

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

имеется целый ряд острых нерешенных проблем: несоответствие многих норм Закона 1990 г. "О государственных пенсиях в РСФСР" потребностям пенсионеров на современном

этапе и в обозримом будущем (малый размер пенсий, нивелирование различий между трудовыми и социальными пенсиями, несовершенство механизма осовременивания заработка, из которого исчисляется пенсия, и др.); систематическое нарушение сроков выплаты пенсий и пособий; определенная бессистемность социальных выплат, предоставляемых семьям с детьми; отсутствие эффективного механизма поддержания покупательной способности социальных выплат; существование социально необоснованных

различий в уровнях пенсионного обеспечения разных категорий пенсионеров; отсутствие

правового механизма, обеспечивающего реализацию государственной программы по борьбе с безработицей.

Особого рассмотрения требует проблема, связанная с уровнем пенсионного обеспечения, решение которой зависит не только от состояния экономики, но и от изменения концепции пенсионного обеспечения, что возможно лишь при принятии нового пенсионного закона. В настоящее время уровень пенсий у большинства пенсионеров ограничен тремя минимальными размерами заработной платы. Можно сказать, что лица, получающие пенсии в таких размерах, обеспечены ниже уровня минимальной потребительской корзины. В новом пенсионном законе, разработка которого ведется, трудовым пенсиям должна быть возвращена их изначальная сущность.

Лица, отдавшие обществу от 30 до 40 и более лет своей трудовой деятельности должны иметь право на достойный уровень жизни при выходе на пенсию. В противном случае государство не должно декларировать существование двух видов пенсий: трудовых и социальных, ибо разница между ними ныне практически отсутствует. Сложившаяся ситуация становится еще более болезненной в связи с тем, что для отдельных категорий граждан, например, судей, депутатов и некоторых других, размер обеспечения по выходе в отставку или на пенсию за выслугу лет колеблется от 75 до 85 процентов получаемой заработной платы, которая значительно выше средней по стране. Представляется, что именно такой размер должен быть характерен для трудовых пенсий, назначаемых всем категориям обеспечиваемых.

Примечание

Важное значение для упрочения статуса трудовых пенсий имело постановление Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности ст. 124 Закона РСФСР от 20 ноября 1990 г. "О государственных пенсиях в РСФСР", принятое 16 октября 1995 г. в связи с жалобами группы граждан. В основе правовой позиции Суда нашли отражение следующие принципиальные положения: прямая зависимость

права гражданина на пенсию от его трудовой или иной общественно полезной деятельности,

ее объема и характера; предопределенность, в силу такой зависимости, деления пенсий в законе на трудовые и социальные; существование различий в правовой природе и сущности указанных видов пенсий и, как следствие этого, разный характер

обязанностей государства по отношению к тем, кто приобрел право на их получение; признание юридически значимым обстоятельством участие граждан, включая находящихся

в местах лишения свободы, через уплату обязательных страховых взносов из своего заработка в Пенсионный фонд Российской Федерации, в формировании средств на выплату трудовых пенсий.

Руководствуясь ими, Конституционный Суд признал, что лишение осужденного пенсионера трудовой пенсии путем приостановления ее выплаты является недопустимым

ограничением конституционного права на социальное обеспечение, поскольку такое ограничение не согласуется с целями, перечисленными в ч. 3 ст. 55 Конституции.

Кроме того, Суд констатировал, что приостановление выплаты трудовой пенсии лишает осужденного пенсионера возможности получить ту ее часть, которая превышает расходы по его содержанию в исправительно-трудовом учреждении, и приобретает характер дополнительного наказания.

Поскольку в рассматриваемом Законе отсутствует норма о выплате иждивенцам осужденного причитающейся им части пенсии, то они теряют этот пенсионный источник

средств существования. Такая ситуация противоречит ч. 1 ст. 39 Конституции, не допускающей возможности оставления нетрудоспособных членов общества без помощи, в том числе и в случае лишения кормильца свободы. Тем самым нарушается и гарантированный государством принцип равенства прав и свобод человека и гражданина (ч. 1 и 2 ст. 19 Конституции), так как фактически устанавливается разный объем прав для иждивенцев осужденных пенсионеров и иждивенцев всех иных категорий.

Приведенные аргументы явились основанием для признания Конституционным Судом положения ст. 124 Закона 1990 г. в той части, в какой оно устанавливает приостановление выплаты трудовых пенсий за время лишения пенсионера свободы по приговору суда, не соответствующим Конституции Российской Федерации и утрачивающим

силу с момента провозглашения постановления Суда.

Практическая значимость постановления Конституционного Суда состоит и в том, что оно позволило защитить право на пенсию почти 42 тыс. осужденных пенсионеров и их иждивенцев. Кроме того, оно создало предпосылки для ратификации Россией двух конвенций Международной Организации Труда: N 102 "О минимальных нормах социального обеспечения" 1952 г. и N 128 "О пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца" 1967 г.

Определенную роль на данном этапе и особенно в дальнейшем в деле повышения уровня пенсионного обеспечения призван сыграть Федеральный закон "Об индивидуальном

(персонифицированном) учете в системе государственного пенсионного страхования" 1996 г. Им практически создаются предпосылки для постепенного создания в стране условий, при которых пенсии назначались бы в соответствии с результатами труда каждого застрахованного лица. Повышает уровень социальной защищенности пенсионеров

и Указ Президента Российской Федерации от 15 апреля 1996 г. N 550 "О неотложных мерах по улучшению пенсионного обеспечения граждан Российской Федерации"

(Российская газета, 17 апреля 1996 г., N 73). В нем, в частности, размер компенсационной выплаты пенсионерам, получавшим пенсию в минимальном размере - 63 250 руб. в месяц, увеличен вдвое - с 75 тыс. руб. до 150 тыс. руб. в месяц. Целям улучшения

материального положения пенсионеров должен послужить и Федеральный закон, находящийся в стадии согласования, "О порядке исчисления и индексации государственных

пенсий". Следует также исключить из практики принятие в области социальной защиты населения законов, не обеспеченных соответствующей финансовой базой, что в настоящее время отнюдь не является редкостью.

3. Конституционная норма ч. 3 комментируемой статьи закрепила уже сложившийся

опыт функционирования в стране иных негосударственных форм социального обеспечения

граждан. Правовой основой для создания в Российской Федерации таких форм послужил

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

Указ Президента Российской Федерации от 16 сентября 1992 г. N 1077 "О негосударственных пенсионных фондах" (САПП, 1992, N 12, ст. 925), который разрешил предприятиям, учреждениям, организациям, банкам, коллективам граждан, общественным объединениям учреждать негосударственные пенсионные фонды на правах юридических лиц с именными счетами граждан. В нем также было установлено, что эти фонды осуществляют свою деятельность независимо от системы государственного пенсионного обеспечения и что выплаты из этих фондов производятся наряду с выплатами государственных пенсий. Размеры, условия и порядок внесения взносов и предоставления выплат определяются соглашением между негосударственным пенсионным фондом и страхователем, заключаемым на основании утвержденного примерного договора.

В числе различных организационно-правовых форм негосударственного социального обеспечения следует назвать систему производственного обеспечения, то есть обеспечения, предоставляемого от предприятий (хозяйствующих субъектов). В настоящее время на основе коллективных договоров (соглашений) в рамках этой формы выплачиваются единовременные пособия при выходе на пенсию, ежемесячные доплаты к государственным пенсиям по возрасту и инвалидности, пособиям по безработице, по уходу за ребенком, оказывается иная помощь семьям с детьми. Все эти выплаты осуществляются за счет текущих доходов предприятий. Некоторые предприятия создают и так называемые системы профессионального (производственного) страхования, когда в создании их финансовой базы (например, дополнительного пенсионного обеспечения) участвуют как работодатель, так и работник. Эта система строится на основе накопления страховых взносов с тем, чтобы при выходе на пенсию работник мог получать дополнительную пенсию от предприятия.

Важную роль играют системы муниципального социального обеспечения, которые позволяют существенно дополнять во многих регионах страны уровень государственных пенсий и пособий за счет дополнительных выплат и компенсаций. За их счет предоставляются и различные дополнительные льготы по жилью, коммунальным услугам, медицинскому обслуживанию. Многими профсоюзами создаются профсоюзные системы социального обеспечения, которые за счет собственных средств улучшают уровень социальной защиты членов профсоюзов.

11 августа 1995 г. принят Федеральный закон "О благотворительной деятельности и благотворительных организациях" (СЗ РФ, 1995, N 33, ст. 3340), который впервые в нашей стране дал легальное определение благотворительной деятельности, указав, что под ней понимается добровольная деятельность граждан и юридических лиц по бескорыстной (безвозмездной) или на льготных условиях передаче гражданам или юридическим лицам имущества, в том числе денежных средств, бескорыстному выполнению работ, предоставлению услуг, оказанию иной поддержки. Приоритетными целями благотворительной деятельности закон считает: социальную поддержку и защиту граждан, включая улучшение материального положения малообеспеченных, социальную реабилитацию безработных, инвалидов и иных лиц, которые в силу своих физических или интеллектуальных особенностей, иных обстоятельств не способны самостоятельно реализовать свои права и законные интересы; подготовку населения к преодолению последствий стихийных бедствий, экологических, промышленных или иных катастроф, к предотвращению несчастных случаев; оказание помощи пострадавшим в результате стихийных бедствий, экологических, промышленных или иных катастроф, социальных, национальных, религиозных конфликтов, жертвам репрессий, беженцам и вынужденным переселенцам; содействие защите материнства, детства и отцовства.

Различные благотворительные фонды многое предпринимают по повышению уровня социальной защиты детей-сирот (только при живых родителях их в стране насчитывается

1 млн. человек), по приспособлению среды обитания для удовлетворения нужд инвалидов, по оказанию содействия в развитии малого бизнеса с целью снижения уровня безработицы, по оказанию помощи беженцам и вынужденным переселенцам.

Создание благоприятного правового режима для развития негосударственных форм социального обеспечения, включая благотворительность, позволит гармонично дополнить усилия государства по созданию нормального уровня жизни для миллионов пожилых и нетрудоспособных граждан страны.

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.

Комментарий к статье 40

1. Закреплением в Конституции РФ права на жилище достигается тройная цель:

- определяется нравственное требование общества, согласно которому каждый должен иметь крышу над головой, не быть вынужденным к бродяжничеству;
- формулируется правовой принцип, определяющий действия всех ветвей власти, а также содержание соответствующего законодательства;
- данное право предстает как субъективное право, принадлежащее конкретному субъекту жилищных правоотношений (очереднику, нуждающемуся в улучшении жилищных условий, арендатору, нанимателю, собственнику и т.д.).

Право на жилище реализуется в разветвленной системе жилищного законодательства, прежде всего в Жилищном кодексе РСФСР, а также в комплексных законах и иных актах (о милиции, о правах военнослужащих, о реабилитированных, о льготах жертвам чернойбыльской катастрофы и т.п.). Данным законодательством охватывается вся система жилищных отношений. С законодательством о праве на жилище связана большая правоприменительная практика судов общей юрисдикции, Конституционного Суда Российской Федерации, органов исполнительной власти.

Слово "каждый" в комментируемой статье обозначает всех физических лиц, находящихся на территории России, а также семью как естественную общину граждан. Представляется, что юридические лица - собственники жилых помещений, являясь участниками жилищных правоотношений в качестве наймодателей, конституционным правом на жилище не обладают (ч. 2 ст. 671 ГК).

Понятие "жилище", используемое в комментируемой статье, шире понятия "жилое" или "нежилое" помещение. Статья 673 ГК определяет, что объектом договора найма жилого помещения может быть изолированное жилое помещение, пригодное для постоянного проживания (квартира, жилой дом, часть квартиры или жилого дома).

Однако жилищем является не только то помещение, которое может быть объектом договора найма. Чум, яранга, цыганская кибитка, шалаш, пещера или другое естественное

укрытие природы издавна служили человеку жилищем. С другой стороны, многие из рукотворных помещений (укрытий) жилищем не назовешь в силу их специфического предназначения, хотя в них и можно пребывать (жить) в течение определенного

времени. Таковы, например, больница, тюрьма, бомбоубежище, школа и т.д.

Жилище может рассматриваться не только как вид помещения, но и как определенное

место на конкретной территории, имеющей адресно-географические координаты. Например, передвижные (переносные) жилища некоторых народов могут устанавливаться

на определенной территории (в населенных пунктах), где нет ограничений права на свободу передвижения и выбор места жительства.

Жилище всегда находится в определенном месте, где человек постоянно или преимущественно проживает (ч. 1 ст. 20 ГК). Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 г. "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации" (ВС РФ, 1993, N 32, ст. 1227) под местом жительства понимает жилой дом, квартиру, 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 (поднайма), договору аренды либо на иных основаниях, предусмотренных

законодательством Российской Федерации (ч. 3 ст. 2). Однако прежде, чем определить

конкретный вид жилища при выборе места жительства, граждане определяют место на конкретной территории в пределах Российской Федерации, где будет находиться их дом, квартира или иное жилище.

Для проживания можно выбрать город, деревню или какое-либо место в тундре, избранное для кочевой стоянки. Территория проживания будет иметь правовое значение для возможных ограничений права граждан на свободу передвижения (ст. 8 Закона от 25 июня 1993 г.), регистрацию и снятие с регистрационного учета по месту жительства (см., например, постановление Правительства Москвы и Правительства

Московской области от 26 декабря 1995 г. N 1030-43 "О регистрации и снятии граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в Москве и Московской области". Отд. изд., М., 1996, ООО "Домашний адвокат"), самовольной постройки домов и строений на земельном участке, не отведенном для целей строительства (ст. 222 ГК), и т.д.

Под жилищем, таким образом, можно понимать избранное место, адресно-географические координаты которого определяют помещение, специально предназначенное для свободного

проживания человека. В этом смысле, как уже отмечалось, жилищем в современном понимании не будет производственное помещение, специальное укрытие (например, бомбоубежище), естественные природные укрытия, огороженная территория, помещения, которые в силу их специфики нельзя считать жилищем - тюремная камера, автомобиль, палата в больнице и т.п.

Различие между жилищем и помещением проводит и Уголовный кодекс, устанавливая

в ст. 144 ответственность за кражу, совершенную с проникновением в жилище, помещение либо иное хранилище.

Понятие "лишение жилища" требует уяснения в двух аспектах. Во-первых, лишением жилища будет физическое уничтожение помещения, предназначенного для проживания. Снос дома (в том числе самовольной постройки), в котором проживали люди, можно считать лишением жилища, поскольку в такой ситуации человек лишается конкретного помещения, расположенного в определенном месте. Уничтожение жилых строений в результате природных катаклизмов (лавины, землетрясения) также будет лишением жилища. Однако удаление самого человека из жилища не может рассматриваться как лишение его жилища до тех пор, пока сохраняется физическая

и правовая возможности вернуться в него. Высылка или ссылка, назначенные в качестве уголовного наказания, нельзя считать лишением жилища. Конфискация жилища (т.е. его лишение в правовом смысле) в тех случаях, когда она допускается законом (ст. 243 ГК), возможна только по решению суда.

Во-вторых, "лишение жилища" может состоять в лишении права на проживание в конкретном жилом помещении. Ныне действующее законодательство, допуская в некоторых случаях возможность признать конкретных граждан в судебном порядке утратившими право на проживание в данном жилище, имеет тенденцию к сокращению числа таких случаев. Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 23 июня 1995 г. были признаны не соответствующими Конституции положения ч. 1 и п. 8 ч. 2 ст. 60 ЖК РСФСР, допускавшие возможность лишения права гражданина пользоваться жилым помещением в случае временного отсутствия, в частности по причине осуждения к лишению свободы на срок свыше 6 месяцев. С момента провозглашения данного постановления любые сроки временного отсутствия гражданина не могут являться основанием для лишения его права пользования жилым помещением в домах государственного и муниципального жилого фонда.

Однако возможность лишения жилища в действующем законодательстве сохраняется.

В судебном порядке расторгается договор найма с выселением гражданина из жилого помещения за невнесение платы за жилое помещение за 6 месяцев, если договором не установлен более длительный срок, а при краткосрочном найме - в случае невнесения платы более двух раз по истечении установленного договором срока платежа, а также в случаях разрушения или порчи жилого помещения нанимателем или другими гражданами, за действия которых он отвечает (ст. 687, 688 ГК).

Могут быть выселены без предоставления другого жилого помещения из служебных жилых помещений и общежитий граждане, прекратившие трудовые отношения с предприятием, учреждением, организацией (ст. 107, 110 ЖК). Подлежат выселению в судебном порядке граждане, самоуправно занявшие жилые помещения, а также лица, получившие ордер на занятие жилого помещения в результате неправомερных действий (ст. 99, 100 ЖК).

Рассмотренные варианты лишения жилища, основанные на действующем законодательстве, будут произвольными в тех случаях, когда лишение жилища происходит без указанных в законе оснований и без соблюдения установленного законом порядка. Такие действия органов или должностных лиц, а также граждан носят противоправный характер и могут быть обжалованы в суде.

2. Часть 2 комментируемой статьи обращена к органам государственной власти и местного самоуправления, которым вменяется в обязанность поощрять жилищное строительство и создавать условия для осуществления права на жилище.

Поощрение жилищного строительства означает широкий спектр деятельности органов власти и органов местного самоуправления от планирования капитального строительства до приемки в эксплуатацию готовых жилых строений. Это направление деятельности возведено на конституционный уровень, поскольку оно обеспечивает выполнение важнейшей функции социального государства - обеспечить людей жильем. В развитие его принято, например, Постановление Правительства Российской Федерации от 13 января 1996 г. N 26 "О дополнительных мерах по обеспечению жильем военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы в запас или отставку, сотрудников органов внутренних дел, а также членов их семей и о программе строительства жилья для этой категории граждан на 1996-1997 год" (СЗ РФ, 1996, N 4, ст. 287).

Указами Президента Российской Федерации от 10 июня 1994 г. N 1180 и 1182 "О жилищных кредитах" и "О выпуске и обращении жилищных сертификатов" (СЗ

РФ, 1994, N 7, ст. 692, 694) утверждены положения "О жилищных кредитах" и "О выпуске и обращении жилищных сертификатов", предусматривающие выдачу безвозмездных

субсидий гражданам, нуждающимся в улучшении жилищных условий, на строительство и приобретение жилья, а также выпуск ценных бумаг - жилищных сертификатов, гарантирующих получение жилья и защиту вложенных средств от инфляции.

Постановлением Правительства Москвы от 20 сентября 1994 г. N 795 определены порядок и условия предоставления гражданам, нуждающимся в улучшении жилищных условий, безвозмездных субсидий на строительство и приобретение жилья в г. Москве (Вестник мэрии Москвы, 1994, N 21).

Создание условий для осуществления права на жилище и поощрение жилищного строительства предполагает проведение финансовых, организационных, законодательных мероприятий, наилучшим образом способствующих удовлетворению потребностей граждан в жилище.

3. Часть 3 комментируемой статьи посвящена вопросам предоставления жилища из государственных, муниципальных и других жилищных фондов некоторым категориям граждан. Прежде всего имеются в виду случаи бесплатного предоставления жилища из названных фондов, поскольку в условиях рынка граждане должны приобретать жилище путем совершения гражданско-правовых сделок.

Гражданин, которому жилище предоставляется бесплатно или за доступную плату, должен быть малоимущим. Понятие "малоимущий" в действующем законодательстве

отсутствует. Законопроект, принятый Государственной Думой в первом чтении "О прожиточном минимуме в Российской Федерации", использует термин "малообеспеченные

граждане". Назначение данного законопроекта состоит, в частности, в выявлении контингента малообеспеченных граждан в целях оказания им адресной социальной помощи. В связи с этим можно предположить, что до принятия соответствующего закона, разъясняющего понятие "малоимущий", в жилищных правоотношениях норма ч. 3 комментируемой статьи может применяться как норма прямого действия. Для ее применения к малоимущим возможно использование критерия прожиточного минимума,

представляющего собой "показатель минимального объема и структуры потребления материальных благ и услуг, необходимых для сохранения здоровья и поддержания жизнедеятельности человека" (ст. 1 указанного законопроекта).

Наряду с малоимущими нуждающимися в жилище могут быть и иные граждане, указанные в законе. Согласно п. "к" ч. 1 ст. 72 Конституции вопросы жилищного законодательства отнесены к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Статья 9 Закона от 4 июля 1991 г. "О приватизации жилищного фонда в РСФСР" к "иным гражданам", на которых распространяется порядок очередности предоставления жилья, относит, в частности, инвалидов Великой Отечественной войны, инвалидов труда, инвалидов с детства, ветеранов войны и т.д. (ВВС РСФСР, 1991, N 28, ст. 959). Пунктом 3 ч. 1 ст. 14 Закона РСФСР от 15 мая 1991 г. "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" в редакции от 18 июня 1992 г., с изменениями и дополнениями от 24 ноября 1995 г. (ВВС РСФСР, N 32, ст. 1861; СЗ РФ, 1995, N 48, ст. 4561), к гражданам, имеющим право на бесплатное одноразовое получение жилья, отнесены получившие или перенесшие лучевую болезнь, другие заболевания, а также инвалиды вследствие чернобыльской катастрофы.

Малоимущим и иным, указанным в законе, гражданам жилище предоставляется только в случае нуждаемости. Условия нуждаемости определены в ЖК РСФСР (ст. 29), а также в нормативных актах Российской Федерации и ее субъектов (например, в Примерных правилах учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и предоставления жилых помещений, утвержденных постановлением Совета Министров РСФСР от 31 июля 1984 г. - СП РСФСР, 1984, N 14, ст. 12).

Предоставление жилых помещений указанным выше категориям осуществляется

бесплатно или за доступную плату. Под доступной платой для малоимущих и иных указанных в законе граждан нужно понимать такую плату, которая доступна данным конкретным категориям граждан; ее нижний предел должен быть соизмерим с уровнем прожиточного минимума.

К жилищным фондам социального пользования, из которых осуществляется предоставление жилых помещений, относятся: государственный (включая ведомственный), муниципальный, жилищно-строительной кооперации и общественных объединений, частный, находящийся в собственности юридических лиц.

Норма предоставления жилой площади нуждающимся определяется субъектами Российской Федерации. В Российской Федерации Примерные правила учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и предоставления жилых помещений установили, что размер предоставляемой площади не может быть менее размера средней обеспеченности жилой площадью в населенных пунктах данной области.

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.

Комментарий к статье 41

1. Комментируемая статья закрепляет одно из важнейших социальных прав человека и гражданина. Здоровье является высшим неотчуждаемым благом человека, без которого утрачивают значение многие другие блага и ценности. В то же время оно не является только личным благом гражданина, а имеет еще и социальный характер. Иначе говоря, не только каждый должен заботиться о своем здоровье, но и общество обязано принимать все необходимые меры, содействующие сохранению и улучшению здоровья его членов, препятствовать посягательству кого бы то ни было на здоровье граждан. Таким образом, в этом праве наиболее отчетливо проявляется мера взаимной свободы и взаимной ответственности личности и государства, согласование личных и общественных интересов. Особенностью данного права является и то обстоятельство, что оно принадлежит человеку еще до его рождения, т.е. на стадии эмбрионального развития.

Закрепляя это право в Конституции, государство принимает на себя обязанность осуществлять целый комплекс мер, направленных на устранение в максимально возможной степени причин ухудшения здоровья населения, предотвращение эпидемических, эндемических и других заболеваний, а также на создание условий, при которых каждый человек может воспользоваться любыми незапрещенными методами лечения и оздоровительными мерами для обеспечения наивысшего достижимого на современном этапе уровня охраны здоровья.

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

Всестороннее развитие человеческой личности недостижимо, если в обществе не функционирует эффективная система, гарантирующая охрану здоровья. Особую значимость при этом имеет проведение мероприятий по охране здоровья детей, женщин, особенно работающих беременных женщин и матерей, по сокращению мертворождаемости и детской смертности, по повышению гигиены внешней среды, труда и быта. Об этом, в частности, говорится в Декларации социального прогресса и развития, одобренной Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН N 2542 (XXIV) от 11 декабря 1969 г., и в Европейской социальной хартии, принятой Советом Европы 18 октября 1961 г. (СССР и международное сотрудничество в области прав человека. Документы и материалы. М., 1989, с. 448-453; 255-256).

В Основах законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г. (ВВС РФ, 1993, N 33, ст. 1318) признается значение охраны здоровья граждан как неотъемлемого условия жизни Российского общества и подтверждается ответственность государства за сохранение и укрепление здоровья его граждан. Создание нормальных условий для реализации гражданами своего права требует государственных мероприятий по охране здоровья граждан. Эта деятельность государства, как записано в ст. 1 Основ, представляет собой совокупность мер политического, экономического, правового, социального, культурного, научного, медицинского, санитарно-гигиенического и противозидемического характера, направленных на сохранение и укрепление физического и психического здоровья каждого человека, поддержание его долголетней активной жизни, предоставление ему медицинской помощи. Для осуществления перечисленных мер в Российской Федерации функционирует развитая система охраны здоровья граждан, включающая государственную, муниципальную и частную системы здравоохранения, систему государственного санитарно-эпидемиологического надзора.

Право граждан на охрану здоровья обеспечивается охраной окружающей природной среды, созданием благоприятных условий труда, быта, отдыха, воспитания и обучения граждан, производством и реализацией доброкачественных продуктов питания, а также предоставлением населению доступной медико-социальной помощи. При этом государство гарантирует реализацию гражданами указанного права независимо от пола, расы, национальности, языка, социального происхождения, должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Учитывая специфику названного права, государство также предоставляет гражданам защиту от любых форм дискриминации, обусловленной наличием у них каких-либо заболеваний. Лица, виновные в нарушении этого положения, несут установленную законом ответственность (ч. 3 ст. 17 Основ).

Определенной гарантией охраны здоровья является запрет на эвтаназию. Нужно отметить, что данная проблема является спорной как в среде медицинских работников, так и граждан не только в нашей стране, но и в других странах мира. Однако российский законодатель в ст. 45 Основ от 22 июля 1993 г. решил этот вопрос однозначно - запретил удовлетворять просьбы больного об ускорении его смерти какими-либо действиями или средствами, в том числе прекращением искусственных мер по поддержанию жизни. Лицо, которое сознательно побуждает больного к эвтаназии и (или) ее осуществляет, несет уголовную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Право на охрану здоровья имеет комплексный характер и включает в себя целый ряд элементарных прав, которые закреплены в международно-правовых документах

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

о правах и свободах человека, в законах и иных правовых актах. К ним, в частности, относятся: право граждан на получение достоверной и своевременной информации о факторах, влияющих на здоровье; право на медико-социальную помощь; право на особую охрану здоровья граждан, занятых отдельными видами вредной профессиональной деятельности и деятельности, связанной с источником повышенной опасности; право на заботу государства об охране здоровья членов семьи; право на особую охрану здоровья беременных женщин и матерей, несовершеннолетних, инвалидов, граждан пожилого возраста, граждан, пострадавших при чрезвычайных ситуациях и в экологически неблагоприятных районах, и др.

Право граждан на медицинскую помощь, хотя и входит в состав права на охрану здоровья, обладает относительной самостоятельностью и занимает свое важное место в системе прав человека и гражданина.

Гарантиями названного права выступает развитая сеть медицинских учреждений, доступность медицинской помощи, развитие лекарственной помощи. Как записано в ч. 1 комментируемой статьи, медицинская помощь в государственных и муниципальных

учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно. Основы законодательства

Российской Федерации об охране здоровья граждан, конкретизируя эту норму, устанавливают гарантированный объем бесплатной медицинской помощи гражданам, который им обеспечивается в соответствии с программами обязательного медицинского

страхования. Он включает первичную медико-санитарную, скорую медицинскую и специализированную медицинскую помощь, медико-социальную помощь гражданам, страдающим социально значимыми заболеваниями (психическими, онкологическими, венерическими, туберкулезом, СПИДом), медико-социальную помощь гражданам, страдающим заболеваниями, представляющими опасность для окружающих, т.е. инфекционными.

Кроме того, граждане имеют право на дополнительные медицинские услуги на основе программ добровольного медицинского страхования, а также за счет средств предприятий, учреждений и организаций, своих личных средств и иных источников, не запрещенных законами Российской Федерации.

Порядок обеспечения граждан медицинской помощью на основе обязательного и добровольного медицинского страхования подробно регламентирован в Законе Российской Федерации от 28 июня 1991 г. (в редакции от 2 апреля 1993 г.) "О медицинском страховании граждан в Российской Федерации" (ВВС РСФСР, 1991, N 27, ст. 920). Принципиальное значение в этом законе имеет закрепление положения

о том, что обязательное медицинское страхование является составной частью государственного социального страхования и обеспечивает всем гражданам Российской

Федерации равные возможности получения медицинской и лекарственной помощи. Нужно также отметить, что право на медицинскую помощь (в Основах - медико-социальную)

включает в себя такие элементарные права, как право на профилактическую помощь, право на лечебно-диагностическую помощь, право на реабилитационную помощь, право на информацию о состоянии здоровья, право дать согласие на медицинское вмешательство или отказаться от него, право на протезно-ортопедическую и зубопротезную

помощь, а также право на меры различного социального характера по уходу за больными, нетрудоспособными и инвалидами.

Материальной гарантией права граждан на бесплатную медицинскую помощь выступают созданные Федеральный фонд обязательного медицинского страхования (далее - Федеральный фонд) и территориальные фонды обязательного медицинского страхования (далее - Территориальный фонд) (утверждено постановлением Верховного

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

Совета Российской Федерации от 24 февраля 1993 г. N 4543-1 - ВВС РФ, 1993, N 17, ст. 591). И тот, и другой фонды являются самостоятельными государственными некоммерческими финансово-кредитными учреждениями. Основные финансовые средства в эти фонды поступают за счет уплаты всеми предприятиями, организациями, учреждениями

и иными хозяйствующими субъектами независимо от форм собственности обязательных страховых взносов в размере 3,6% от фонда оплаты труда.

Граждане реализуют свое право на бесплатную медицинскую помощь на основе страхового медицинского полиса обязательного страхования. Однако экстренная медицинская помощь в соответствии с Законом от 2 апреля 1993 г. оказывается вне зависимости от наличия у пациента страхового полиса, поскольку она финансируется

за счет государственного бюджета. Поэтому отказ от оказания такой помощи является

явным нарушением этого Закона. Тем не менее на практике есть уже немало случаев, когда пациентам, не имеющим страхового полиса, отказывают в оказании экстренной помощи. Есть примеры и другого рода, когда, оказав неотложную помощь, например, больному с инфарктом миокарда, ему отказывают в продолжении лечения, поскольку без страхового полиса страховая компания не перечислит деньги медицинскому учреждению. В этих случаях гражданин вправе обратиться в суд с иском о возмещении

вреда, причиненного его здоровью.

Много вопросов на практике возникает и в связи с тем, что человек живет в одном районе, а зарегистрирован в другом. Вот и заставляют его совершать переезды, зачастую в разные концы города, с тем чтобы он получал медицинскую помощь по месту его регистрации. По названному Закону он имеет право обратиться в любую поликлинику: в ближайшую, в ту, которая по его представлениям лучше оснащена оборудованием, и даже в ведомственную, если она входит в систему обязательного медицинского страхования. При отказе поликлиники в оказании медицинской помощи гражданин вправе обратиться в страховую компанию, выдавшую ему страховой полис, или Территориальный страховой фонд. Эти органы обязаны защищать права пациента.

Большие трудности возникают у граждан, нуждающихся в дорогостоящих видах медицинской помощи (например, протезирование суставов или клапанов сердца), которые не финансируются территориальными фондами. Они должны оплачиваться из федерального бюджета. Однако средства, выделяемые бюджетом на эти цели, весьма незначительны, и поэтому перед таким пациентом стоит дилемма: либо он оплатит медицинскую помощь сам (либо предприятие, учреждение, где он работает)

или вынужден будет отказаться от ее получения с риском для жизни и здоровья.

Примечание

О неблагополучии с применением Закона от 2 апреля 1993 г. свидетельствуют и обращения граждан в Конституционный Суд. Так, 430 граждан Приморского края обратились с жалобой в Конституционный Суд в связи с тем, что в одном из районов этого края по решению его администрации введено платное медицинское обслуживание работников предприятий, не внесших страховые взносы вследствие их тяжелого финансового положения. Это решение администрации принято как вопреки названному Закону, который не ставит реализацию права граждан на бесплатную медицинскую помощь в зависимость от уплаты или неуплаты страховых взносов страхователями, так и в нарушение комментируемой статьи Конституции. В связи с тем, что по обращениям граждан Конституционный Суд не проверяет на конституционность решения различных исполнительных органов в Российской Федерации, заявители за защитой своего права на бесплатную медицинскую помощь могут обратиться в суды общей юрисдикции.

Несмотря на то что постановлением Правительства Российской Федерации от 26 сентября 1994 г. N 1093 "О порядке возмещения расходов, связанных с

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

оказанием медицинской помощи, санаторно-курортным лечением и отдыхом военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей" с изменениями и дополнениями, внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июня 1995 г. N 649 (СЗ РФ, 1994, N 23, ст. 2570, 1995, N 28, ст. 2682), установлено, что военнослужащим, в том числе уволенным со службы, и членам их семей предоставляются учреждения здравоохранения все виды медицинской помощи на общих основаниях с другими гражданами Российской Федерации, по решению Московского областного фонда им не выдаются страховые полисы. С жалобой на такое решение в Конституционный Суд обратилось Министерство обороны Российской Федерации. Хотя данная жалоба Конституционному Суду явно не подведомственна, нужно иметь в виду, что решение этого фонда противоречит и Конституции, и Закону от 2 апреля 1993 г. Поэтому оно может быть оспорено в судах общей юрисдикции гражданами из числа военнослужащих, включая и уволенных с военной службы.

2. Основы законодательства Об охране здоровья граждан определяют компетенцию Российской Федерации и всех ее субъектов в вопросах охраны здоровья граждан, устанавливают источники ее финансирования (средства бюджетов всех уровней, страховые взносы, средства целевых фондов, средства хозяйствующих субъектов, доходы от ценных бумаг и др.) и предусматривают разработку и реализацию федеральных программ по развитию здравоохранения, профилактики заболеваний и по другим вопросам. Так, 28 февраля 1994 г. постановлением Правительства N 158 утверждена Государственная программа неотложных мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия, профилактики инфекционных и неинфекционных заболеваний и снижения уровня преждевременной смертности населения на 1994 - 1996 годы (САПП РФ, 1994, N 13, ст. 989). Ее принятие обусловлено тем, что к настоящему времени в стране сложилась неблагоприятная санитарно-эпидемиологическая обстановка, наблюдаются тенденции к ухудшению состояния здоровья населения и демографической ситуации. Около 60 млн. человек проживают в условиях постоянного превышения предельно допустимых концентраций вредных для здоровья веществ в воздухе. Почти половина жителей Российской Федерации использует для питья воду, не соответствующую санитарно-гигиеническим требованиям и нормам. В последние годы ухудшаются качество и структура питания населения. Ежегодно регистрируются 45-50 млн. случаев инфекционных заболеваний. Намеченные в указанной программе меры должны к 1997 г. стабилизировать санитарно-эпидемиологическую обстановку в стране, улучшить состояние здоровья населения и среду его обитания.

3 июня 1995 г. постановлением Правительства Российской Федерации N 542 утверждена федеральная целевая программа "Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту на 1995-1997 годы" (СЗ РФ, 1995, N 24, ст. 2277). Эта национальная программа противодействия распространению наркомании в России принята в рамках провозглашенного Генеральной Ассамблеей ООН Десятилетия (1991 - 2000 гг.) борьбы со злоупотреблением наркотиками. Главной целью российской программы является приостановление роста незаконного потребления и оборота наркотиков в нашей стране, а в последующем - поэтапное сокращение наркомании и связанных с ней правонарушений до уровня минимальной опасности для общества. В ней предусмотрен комплекс скоординированных общегосударственных мер социального, медицинского, правового и организационного характера по борьбе с этим социальным злом.

Программные положения и нормы, направленные на укрепление здоровья и

его охрану, содержатся и в ряде других правовых актов: в Законе РСФСР от 19 апреля 1991 г. "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" (ВВС РФ, 1992, N 10, ст. 457), в Основах законодательства Российской Федерации о физической культуре и спорте от 27 апреля 1993 г. (ВВС РФ, 1993, N 22, ст. 784), в Федеральном законе от 9 января 1996 г. "О радиационной безопасности населения" (СЗ РФ, 1996, N 3, ст. 141), в Федеральном законе от 21 ноября 1995 г. "Об использовании атомной энергии" (СЗ РФ, 1995, N 48, ст. 4552), в Федеральном законе от 30 марта 1995 г. "О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)" (СЗ РФ, 1995, N 14, ст. 1212) и др.

3. 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 в данном случае следует понимать не только утаивание определенной информации, но и распространение заведомо недостоверной, ложной информации о состоянии окружающей среды, санитарно-эпидемиологической обстановке и других фактах и событиях (катастрофах, авариях и т.д.).

Названное конституционное положение конкретизируется в нормах различных отраслей законодательства. Так, уголовное законодательство предусматривает наказание за причинение телесных повреждений, заражение некоторыми видами болезней (например, венерическими, СПИДом), нарушение правил охраны труда, загрязнение окружающей среды обитания, а также за преступления, посягающие на здоровье или создающие угрозу здоровью людей.

Трудовое законодательство содержит целый комплекс правил об охране труда и предусматривает различные меры ответственности за их нарушение (штрафы, увольнение с работы, возмещение материального вреда).

Нормы гражданского законодательства регламентируют порядок возмещения убытков и вреда, причиненных здоровью граждан неправомерными виновными действиями.

При этом здоровье граждан защищается путем возмещения как материального, так и морального, вреда. Специальные нормы, направленные на возмещение ущерба, причиненного увечьем или иным повреждением здоровья, содержатся в пенсионном законодательстве, а также в ранее перечисленных законах.

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.

Комментарий к статье 42

Право на благоприятную окружающую среду представляет собой: во-первых, нравственный принцип, выраженный в правовой норме Конституции; во-вторых, принцип для построения системы объективного экологического законодательства, а также его важнейшую норму; в-третьих, это субъективное право гражданина, которому корреспондируют обязанности государства по поддержанию окружающей среды в благоприятном состоянии, а также проведению различных мероприятий по устранению отрицательных воздействий неблагоприятной среды на человека.

Право, закрепленное в комментируемой статье, распространяется на граждан России, иностранных граждан и лиц без гражданства, а также на некоторые территориальные общины граждан.

Понятие "благоприятная" применительно к окружающей среде может означать

такое ее состояние, в котором возможны достойная жизнь и здоровье человека. Отсюда неблагоприятной будет окружающая среда, сама по себе губительно влияющая на здоровье людей и не позволяющая им вести достойную жизнь. На территории России есть места, где окружающая среда неблагоприятна для физического здоровья людей и с этой точки зрения государство должно позаботиться о защите человека от негативных природных воздействий. Доставка воды или тепла в безводные или холодные места обитания человека, создание искусственных климатических условий, известная материальная компенсация или предоставление льгот и т.п., представляют собой обязанности государства, предоставившего каждому право на благоприятную окружающую среду.

Постановлением Конституционного Суда РФ от 11 марта 1996 г. по делу о конституционности п. 3 ст. 1 Закона Российской Федерации от 20 мая 1993 г. "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении "Маяк" и сбросов радиоактивных

отходов в реку Теча" в связи с жалобой гражданина В.С. Корнилова право граждан на благоприятную окружающую среду было связано с обязанностью государства предоставить переселенным (отселенным) гражданам льготы и компенсации. Понятие "окружающая среда" дано в комментарии к ст. 58 Конституции РФ.

Право на "достоверную информацию о состоянии окружающей среды" может быть рассмотрено в широком и узком смысле. В первом случае речь идет о праве на получение правдивой и не вводящей в заблуждение информации об объективном состоянии отдельных мест в России, где природные явления неблагоприятны для человека как по причине его собственной конкретной деятельности (загрязнения водоемов нефтью), так и в силу стихийных катаклизмов в самой природе (землетрясение, наводнение, сель, и т.д.). Комментируемая статья провозглашает право каждого знать о таких явлениях.

В узком смысле данное право может быть понимаемо как субъективное право конкретных лиц знать подробности о неблагоприятном состоянии природы на территории

их проживания (например, для получения права на компенсации и льготы жителям мест, пострадавших в результате чернобыльской катастрофы). В этом же смысле право на получение достоверной информации может принадлежать и лицам, родственники

которых проживают в неблагоприятной окружающей среде, а также гражданам, направляемым туда на работу или в командировку.

Помимо права на достоверную информацию гражданам принадлежит и право на возмещение ущерба, причиненного экологическим правонарушением.

Понятие экологического правонарушения раскрывается в ст. 81 Закона РСФСР от 19 декабря 1991 г. "Об охране окружающей природной среды" (ВС РФ, 1992, N 10, ст. 457), где говорится: "...экологические правонарушения, то есть виновные, противоправные деяния, нарушающие природоохранительное законодательство и причиняющие вред окружающей природной среде и здоровью человека...".

Отсюда следует, что экологическое правонарушение связано с таким причинением

вреда окружающей природной среде гражданами или другими субъектами, которое способно в свою очередь причинить вред здоровью человека или его имуществу. Этот момент важен потому, что вред окружающей природной среде не может причинить любой природный катаклизм, каким бы разрушительным он ни был с точки зрения человека. Нефть способна сама по себе вылиться из природных глубин и загрязнить какой-либо водоем; буря может выбросить танкер на камни, и разлившаяся нефть причинит ущерб окружающей природной среде и человеку, но экологического правонарушения

не будет. Поэтому экологическим является такое правонарушение, когда один субъект права причиняет ущерб другому субъекту посредством причинения вреда

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

окружающей среде. Это опосредованное нарушение, имеющее ступенчатый характер.

За совершение экологического правонарушения ст. 81 Закона "Об охране окружающей природной среды" предусмотрена для граждан и должностных лиц дисциплинарная, административная либо уголовная, а также гражданско-правовая, материальная ответственность. Юридические лица несут административную и гражданско-правовую ответственность.

Статья 82 Закона устанавливает дисциплинарную ответственность за невыполнение планов и мероприятий по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов, за нарушение нормативов качества окружающей природной среды и требований природоохранительного законодательства, вытекающих из трудовых функций или должностного положения. Материальная ответственность за экологические правонарушения, согласно ст. 83 Закона, возникает у должностных лиц и иных работников в регрессном порядке в соответствии с трудовым законодательством.

Административная ответственность предусмотрена ст. 84 Закона при:

- несоблюдении стандартов, норм и иных нормативов качества окружающей среды;
- невыполнении обязанностей по проведению государственной экологической экспертизы и требований, содержащихся в заключениях экологической экспертизы, а также предоставлении заведомо неправильных и необоснованных экспертных заключений;
- нарушении экологических требований при планировании, технико-экономическом обосновании, проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации предприятий, сооружений, технологических линий и иных объектов;
- загрязнении окружающей природной среды и причинении вследствие этого вреда здоровью человека, растительному и животному миру, имуществу граждан и юридических лиц;
- порче, повреждении, уничтожении природных объектов, в том числе памятников природы, истощении и разорении природных комплексов и естественных экологических систем;
- нарушении установленного порядка или правил добывания, сбора, заготовки, продажи, скупки, приобретения, обмена, пересылки, ввоза и вывоза за границу объектов растительного и животного мира, их продуктов, а также ботанических, зоологических и минералогических коллекций;
- невыполнении обязательных мер по восстановлению нарушенной окружающей природной среды и воспроизводству природных ресурсов;
- неподчинении предписаниям органов, осуществляющих государственный экологический контроль;
- нарушении экологических требований по обезвреживанию, переработке, утилизации, складированию или захоронению производственных и бытовых отходов;
- несоблюдении экологических требований при использовании в народном хозяйстве и захоронении радиоактивных материалов, химических и иных вредных веществ;
- превышении установленных нормативов предельно допустимых уровней радиационного воздействия;
- превышении установленных нормативов предельно допустимых уровней шума, вибрации, магнитных полей и иных вредных физических воздействий;
- превышении установленных нормативов предельно допустимых уровней биологического

воздействия на окружающую природную среду, нарушении порядка хранения и использования микроорганизмов и биологических веществ;

- производстве и использовании запрещенных химических веществ и отходов производства, вредно воздействующих на озоновый слой Земли;
- незаконном расходовании республиканских и местных экологических фондов на цели, не связанные с природоохранительной деятельностью;
- несвоевременной или искаженной информации, отказе от предоставления своевременной, полной, достоверной информации о состоянии природной среды и радиационной обстановки.

Подвергаются штрафу, налагаемому в административном порядке:

граждане - от однократного до десятикратного размера минимальной заработной платы, установленной в Российской Федерации;

должностные лица - от трехкратного до двадцатикратного размера минимальной заработной платы, установленной в Российской Федерации;

предприятия, учреждения, организации - от 50 000 до 500 000 рублей.

Конкретный размер налагаемого штрафа определяется органом, налагающим штраф, в зависимости от характера и вида совершенного правонарушения, степени вины правонарушителя и причиненного вреда.

Штрафы за указанные правонарушения налагаются в пределах компетенции специально уполномоченными на то государственными органами Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды, санитарно-эпидемиологического надзора Российской Федерации, а также технической инспекции труда профессиональных

союзов. Постановление о наложении штрафа может быть обжаловано в суд или в арбитражный суд. Наложение штрафа не освобождает виновных от обязанности возмещения

причиненного вреда. Суммы взыскиваемых штрафов перечисляются на специальные счета государственных экологических фондов.

Статьей 85 Закона предусмотрено, что должностные лица и граждане, виновные в совершении экологических преступлений, то есть общественно опасных деяний, посягающих на установленный в Российской Федерации экологический правопорядок, экологическую безопасность общества и причиняющих вред окружающей природной среде и здоровью человека, несут уголовную ответственность, предусмотренную УК.

Данный ущерб может быть причинен здоровью или имуществу человека. Под здоровьем можно понимать физическое, психическое и нравственное благополучие человека, входящее составной частью в его "достойную жизнь" (ст. 7 Конституции РФ).

Согласно ст. 89 Закона вред, причиненный здоровью граждан в результате неблагоприятного воздействия окружающей природной среды, вызванного деятельностью предприятий, учреждений, организаций или отдельных граждан, подлежит возмещению в полном объеме.

При определении величины вреда, причиненного здоровью граждан, учитываются: степень утраты трудоспособности потерпевшим, необходимые затраты на лечение и восстановление здоровья, затраты на уход за больным, иные расходы, в том числе упущенные профессиональные возможности, затраты, связанные с необходимостью изменения места жительства и образа жизни, профессии, а также потери, связанные с моральными травмами, невозможностью иметь детей или риском рождения детей с врожденной патологией.

Возмещение вреда здоровью граждан производится на основании решения суда по иску потерпевшего, членов его семьи, прокурора, уполномоченного на то органа государственного управления, общественной организации (объединения) в интересах потерпевшего.

Сумма денежных средств за причиненный вред здоровью граждан взыскивается с причинителя вреда, а при невозможности его установления - за счет средств

государственных экологических фондов.

Имущество, понятие которого раскрывается в гражданском праве (ст. 128 ГК и далее), должно принадлежать потерпевшему субъекту на праве собственности или другом вещном праве. Статья 90 Закона предусматривает, что вред, причиненный имуществу граждан в результате воздействия окружающей природной среды, вызванного хозяйственной и иной деятельностью, подлежит возмещению в полном объеме. При определении объема вреда, причиненного имуществу граждан в результате неблагоприятного воздействия окружающей природной среды, вызванного деятельностью предприятий, учреждений, организаций и граждан, учитывается прямой ущерб, связанный с разрушением и снижением стоимости строений, жилых и производственных помещений, оборудования, имущества, и упущенная выгода от потери урожая, снижения плодородия почв и иных вредных последствий.

Понятие ущерба в комментируемой статье можно отождествить с понятием вреда, поскольку Конституция в контексте данной статьи, а также ст. 52 и 53 использует их как синонимы.

В ст. 91 Закона установлено, что предприятия, учреждения, организации и граждане вправе предъявлять иски в суд или арбитражный суд, а граждане - в суд о прекращении экологически вредной деятельности, причиняющей вред здоровью и имуществу граждан, народному хозяйству и окружающей природной среде. Решение суда, арбитражного суда о прекращении экологически вредной деятельности является основанием для прекращения ее финансирования соответствующими банковскими учреждениями.

Поскольку право на благоприятную окружающую среду связано с обязанностью государства поддерживать ее в благоприятном для жизни состоянии, осуществление данной обязанности может быть только результатом соединенных усилий всех и каждого человека в отдельности сохранять природную среду его обитания (см. комментарий к ст. 58).

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.

См. Закон РФ "Об образовании" в редакции от 13 января 1996 г.

Комментарий к статье 43

1. В системе прав и свобод человека и гражданина право каждого человека на образование занимает главенствующее положение. Впервые это право было закреплено

в ч. 1 ст. 26 Всеобщей декларации прав человека 1948 г. и получило свое дальнейшее развитие в ч. 1 ст. 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.

Российское государство, исходя из исключительной значимости образования для развития интеллектуального, культурного и экономического потенциала страны, в Законе Российской Федерации от 10 июля 1992 г. "Об образовании" в редакции от 13 января 1996 г. (СЗ РФ, 1996, N 3, ст. 150) провозгласило область образования приоритетной. О внимании к сфере образования говорит и то обстоятельство, что в независимой России первым Указом Президента РСФСР стал Указ "О первоочередных мерах по развитию образования в Российской Федерации" от 11 июля 1991 г. (ВВС РСФСР, 1991, N 31, ст. 1025). В нем предусмотрен целый комплекс организационных и правовых мер, направленных на укрепление материально-технической и социальной базы образовательных учреждений и на повышение уровня государственной социальной защиты работников сферы образования, учащихся, студентов, аспирантов.

Нужно сказать, что положения, закрепленные в комментируемой статье Конституции и в Законе Российской Федерации "Об образовании", в полной мере отвечают международным стандартам в сфере образования.

В указанном законе под образованием понимается целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства, сопровождающийся констатацией достижения гражданином (обучающимся) установленных государством образовательных уровней (образовательных цензов).

Названный закон закрепил также следующие принципы государственной политики в области образования: 1) гуманистический характер образования, приоритет общечеловеческих ценностей, жизни и здоровья человека, свободного развития личности, воспитание гражданственности, трудолюбия, уважения к правам и свободам человека, любви к окружающей природе, Родине, семье; 2) единство федерального культурного и образовательного пространства, включая защиту и развитие системы образования, национальных культур, региональных культурных традиций и особенностей в условиях многонационального государства; 3) общедоступность образования, адаптивность системы образования к уровням и особенностям развития и подготовки обучающихся, воспитанников; 4) светский характер образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях; 5) свобода и плюрализм в образовании; 6) демократический, государственно-общественный характер управления образованием и автономность образовательных учреждений.

Организационной основой государственной политики Российской Федерации в области образования является федеральная программа развития образования, которая разрабатывается на конкурсной основе и утверждается федеральным законом. Однако до настоящего времени такая программа не принята, что не может не сказываться на решении проблем в этой области.

14 декабря 1960 г. Генеральная конференция Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры приняла Конвенцию о борьбе с дискриминацией в области образования (СССР и международное сотрудничество в области прав человека. Документы и материалы. М., 1989, с. 241. Россией ратифицирована). Согласно ст. 1 этой Конвенции запрещается проявление любой дискриминации в области образования, в частности: закрытие для какого-либо лица или группы лиц доступа к образованию любой ступени или типа; ограничение образования для какого-либо лица или группы лиц низшим уровнем образования; создание или сохранение отдельных систем образования или учебных заведений для каких-либо

лиц или группы лиц по общему правилу; создание положения, несовместимого с достоинством человека, в которое ставится какое-либо лицо или группа лиц, стремящихся к получению образования.

Российское законодательство практически не содержит дискриминационных положений. Так, согласно ст. 5 Закона Российской Федерации "Об образовании" гражданам гарантируется возможность получения образования независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным организациям (объединениям), возраста, состояния здоровья, социального, имущественного и должностного положения,

наличия судимости. Однако на практике российские граждане сталкиваются с фактической дискриминацией в сфере образования. Ее существование обусловлено разными возможностями

получения образования в городской и сельской местности и в разных регионах страны, неодинаковым качеством получаемого образования вследствие нехватки учителей в отдаленных местностях и в сельских районах, различиями в уровнях материально-технической оснащенности образовательных учреждений и квалификации учителей, преподавателей и некоторыми другими факторами.

Немаловажным в условиях многонационального Российского государства является и положение о том, что граждане Российской Федерации имеют право на получение основного общего образования на родном языке, а также на выбор языка обучения в пределах возможностей, представляемых системой образования, руководствуясь при этом общими принципами языковой политики в этой сфере, закрепленными в Законе РСФСР от 25 октября 1991 г. "О языках народов РСФСР" (ВВС РСФСР, 1991, N 50, ст. 1740). Это право граждан обеспечивается созданием необходимого числа соответствующих образовательных учреждений, классов, групп, а также условий для их функционирования (ст. 6). Государство оказывает также содействие в подготовке специалистов для осуществления образовательного процесса на языках народов Российской Федерации, не имеющих своей государственности. Однако, по данным Министерства образования Российской Федерации, в 1994/1995 учебном году из 66 942 общеобразовательных учреждений, функционирующих в Российской Федерации, 58 459 вели преподавание на русском языке. Только 3568 общеобразовательных учреждений обучали детей на родном языке территории проживания (получения образования).

В связи с распадом СССР в весьма сложном положении оказались представители народов Российской Федерации, которые проживают в странах СНГ и на территории Прибалтийских государств. Хотя наше государство взяло на себя обязательство оказывать содействие таким гражданам, проживающим вне ее территории, в получении ими основного общего образования на родном языке, но на практике эта проблема остается социально острой и трудноразрешимой. Практически во всех государствах, входящих в СНГ, существенно сократилось количество школ, средних специальных и высших учебных заведений, предназначенных для россиян. Еще острее эта тенденция проявилась в странах Балтии, особенно в Латвии и Эстонии.

Следовательно, Российскому государству еще предстоит воплотить в жизнь положения Конвенции от 14 декабря 1960 г. по обеспечению во всех государственных учебных заведениях равной ступени одинакового уровня образования и равных условий в отношении качества обучения, о равенстве возможностей каждого в получении качественного образования, в том числе и на родном языке.

Важной составной частью права на образование выступает положение о том, что совершеннолетние граждане имеют право на выбор образовательного учреждения и формы получения образования.

Материальной гарантией получения каждым гражданином Российской Федерации образования выступает государственное и (или) муниципальное финансирование образования. Государство гарантирует ежегодное выделение финансовых средств на нужды образования не менее 10 % национального дохода, а также защищенность

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

соответствующих расходных статей федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

Доля расходов на финансирование высшего профессионального образования не может составлять менее трех процентов расходной части федерального бюджета. При этом за счет средств федерального бюджета финансируется обучение в государственных

образовательных учреждениях высшего профессионального образования не менее 170 студентов на каждые 10 тыс. человек, проживающих в Российской Федерации (ст. 40). В то же время следует отметить, что на практике отмечается высокий уровень недофинансированности государственного и муниципального образования, что сказывается в первую очередь на качестве образования и его материально-технической базе.

В целях реализации права на образование граждан, нуждающихся в социальной помощи, государство полностью или частично несет расходы на их содержание в период получения ими образования, предоставляя стипендии, льготное или бесплатное

питание, проезд на транспорте и иные виды льгот и материальной помощи.

Гражданам,

проявившим выдающиеся способности, предоставляются специальные государственные стипендии в повышенных размерах, финансируется их обучение за рубежом.

2. В части 2 комментируемой статьи закреплены две важные государственные гарантии реализации права граждан на образование: общедоступность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях; бесплатность получения перечисленных видов образования в указанных образовательных учреждениях

и на предприятиях. Эти гарантии отличает их взаимообусловленность: возможность бесплатного получения названных видов образования, естественно, содействует его общедоступности. Одновременно общедоступность образования для большинства населения страны немыслима без возможности получить его бесплатно. Закреплением указанных гарантий наше государство превзошло уровень требований, изложенных в п. "а" ст. 4 Конвенции от 14 декабря 1960 г., в котором, в частности, говорится,

что только начальное образование является обязательным и бесплатным. Из содержания

же анализируемой конституционной нормы следует, что все указанные в ней виды образования, если его получают в государственных или муниципальных образовательных

учреждениях и на предприятиях, являются бесплатными. При этом, однако, следует учесть, что виды образования, перечисленные в ч. 2 этой статьи Конституции, граждане имеют право получить бесплатно лишь впервые. Что касается лиц, имеющих начальное и среднее профессиональное образование, то они, по направлению государственной

службы занятости, в случае потери возможности работать по профессии, специальности,

в случае профессионального заболевания и (или) инвалидности, в иных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, вправе неоднократно получать его бесплатно (п. 7 ст. 50).

Для воспитания детей дошкольного возраста, охраны и укрепления их физического

и психического здоровья, развития индивидуальных способностей, а иногда и необходимой коррекции нарушений в развитии ребенка в помощь семье действует сеть дошкольных образовательных учреждений. Им государство гарантирует практически

полную финансовую и материальную поддержку и обеспечивает доступность образовательных

услуг дошкольного образовательного учреждения для всех слоев населения (ч. 2 и 3 ст. 18). Достаточно сказать, что за пребывание детей в детских дошкольных учреждениях родители платят не более 20% затрат на содержание ребенка в конкретном

учреждении. Некоторые категории родителей освобождены от платы за содержание детей в детских дошкольных учреждениях. Например, имеющие детей с отклонениями в физическом или психическом развитии, детей больных туберкулезом. (См. постановление

Верховного Совета Российской Федерации от 6 марта 1992 г. N 2464-1 "Об упорядочении

платы за содержание детей в детских дошкольных учреждениях и о финансовой поддержке системы этих учреждений" - ВВС РФ, 1992, N 12, ст. 621).

В настоящее время государственные и муниципальные дошкольные образовательные учреждения в соответствии с их направленностью делятся на следующие виды: детский сад; детский сад с приоритетным осуществлением одного или нескольких направлений развития воспитанников (интеллектуального, художественно-эстетического,

физического и др.); детский сад компенсирующего вида с приоритетным осуществлением

квалифицированной коррекции отклонений в физическом и психическом развитии воспитанников; детский сад присмотра и оздоровления с приоритетным осуществлением

санитарно-гигиенических, профилактических и оздоровительных мероприятий и процедур; детский сад комбинированного вида, включающий общеразвивающие, компенсирующие

и оздоровительные группы в разном сочетании; центр развития ребенка-детский сад с осуществлением физического и психического развития, коррекции и оздоровления

всех воспитанников. Порядок деятельности этих дошкольных образовательных учреждений

закреплен в Типовом положении о дошкольном образовательном учреждении, утвержденном

постановлением Правительства Российской Федерации 1 июля 1995 г. N 677 (СЗ РФ, 1995, N 28, ст. 2694).

Общее образование включает в себя три ступени, соответствующие уровням образовательных программ: начальное общее, основное общее, среднее (полное) общее образование. Порядок его получения регламентирован в ст. 19 Закона Российской Федерации "Об образовании".

Кроме того, существуют образовательные учреждения профессионального типа, которые осуществляют подготовку работников квалифицированного труда (рабочих и служащих) и специалистов соответствующего уровня согласно перечням профессий и специальностей, устанавливаемым Правительством Российской Федерации на основе профессиональных образовательных программ. Так, начальное профессиональное образование можно получить в профессионально-технических и иных училищах, учебно-производственных мастерских, межшкольных учебных комбинатах и т.п. Среднее профессиональное образование может быть получено в средних специальных учебных заведениях или на первой ступени образовательных учреждений высшего профессионального образования.

В системе образовательных учреждений страны существуют также учреждения специализированной направленности. Так, постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июля 1995 г. N 676 утверждено Типовое положение об образовательном

учреждении для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (СЗ РФ, 1995, N 28, ст. 2693). Специализированные учреждения имеются и для детей с общественно опасным поведением, которые функционируют на основании Типового положения о специальном учебно-воспитательном учреждении для детей и подростков

с девиантным поведением (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 25 апреля 1995 г. N 420. - СЗ РФ, 1995, N 18, ст. 1681).

Разнообразие видов образования и возможность получения его в различных формах - очной, вечерней, заочной и др. - также указывают на общедоступность образования в нашей стране.

3. Положения, закрепленные в комментируемой части, реализуются в значительной мере также через Закон "Об образовании".

В части 3 ст. 5 этого Закона установлено, что государство гарантирует гражданам бесплатность высшего профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях в пределах государственных образовательных

стандартов, если образование данного уровня гражданин получает впервые. Многие вопросы, касающиеся получения высшего образования, разрешены в актах Правительства

Российской Федерации, например в постановлении Правительства от 28 апреля 1994 г. "О первоочередных мерах по поддержке системы образования в России" (СЗ РФ, 1993, N 2, ст. 104) и Типовом положении об образовательном учреждении высшего профессионального образования (высшем учебном заведении) Российской Федерации, утвержденном постановлением Правительства от 26 июня 1993 г. (САПП, 1993, N 28, ст. 2594).

В соответствии с Типовым положением высшим учебным заведением в Российской Федерации является образовательное учреждение, имеющее статус юридического лица и реализующее профессиональные образовательные программы высшего профессионального

образования. Высшее учебное заведение создается, реорганизуется, функционирует и ликвидируется в соответствии с Законом "Об образовании", другими законодательными

актами Российской Федерации, этим Положением и своим уставом.

В ст. 13 Закона приводятся реквизиты устава образовательного учреждения. Кроме государственных и муниципальных образовательных учреждений в Российской Федерации могут создаваться в организационно-правовых формах, предусмотренных гражданским законодательством для некоммерческих организаций, негосударственные образовательные учреждения.

Затраты на обучение граждан в платных негосударственных образовательных учреждениях, имеющих государственную аккредитацию и реализующих образовательные программы общего образования, возмещаются гражданину государством в размерах, определяемых государственными нормативами затрат на обучение граждан в государственном

или в муниципальном образовательном учреждении соответствующих типа и вида.

Высшие учебные заведения могут иметь филиалы, факультеты, подготовительные отделения, научно-исследовательские лаборатории, аспирантуру, докторантуру, учебные подразделения дополнительного профессионального образования, опытные хозяйства, учебные театры и другие структурные подразделения. В составе высших учебных заведений могут быть предприятия, учреждения и организации.

Высшее учебное заведение, включая его структурные подразделения и предприятия,

учреждения, организации при нем, имеющие статус юридического лица, являются единым учебно-производственным комплексом - образовательным учреждением.

Обучение с целью получения высшего образования осуществляется в следующих видах учебных заведений: университет, академия, институт, колледж. Прием граждан в государственные и муниципальные образовательные учреждения для получения высшего профессионального образования на конкурсной основе производится по заявлениям граждан. Условия конкурса должны гарантировать соблюдение прав граждан на образование и обеспечивать зачисление наиболее способных и подготовленных

граждан к освоению образовательной программы соответствующего уровня, с учетом

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

потребностей и возможностей личности образовательные программы могут осваиваться в различных формах, отличающихся объемом обязательных занятий преподавателя со студентом: очная форма, очно-заочная (вечерняя) форма, заочная форма, экстернат.

Допускается сочетание этих форм.

Профессиональные образовательные программы высшего профессионального образования представляют собой совокупность образовательных услуг, позволяющих реализовать требования, установленные государственными образовательными стандартами высшего профессионального образования.

В Российской Федерации устанавливаются государственные образовательные стандарты, включающие федеральный и национально-региональный компоненты.

Российская Федерация в лице федеральных органов государственной власти в пределах их компетенции устанавливает федеральные компоненты государственных образовательных стандартов, определяющих в обязательном порядке обязательный минимум содержания основных образовательных программ, максимальный объем учебной нагрузки обучающихся, требования к уровню подготовки выпускников. Эти требования в полной мере относятся и к высшим учебным заведениям и обучающимся в них студентам.

Высшее учебное заведение, аккредитованное федеральным (центральным) государственным органом управления высшим образованием, выдает выпускникам диплом о высшем образовании государственного образца, действующий на всей территории Российской Федерации. Перечень изученных дисциплин приводится в приложении к диплому.

Лицам, имеющим диплом о высшем образовании, представляется возможность получения послевузовского профессионального образования с целью повышения уровня образования, научной, педагогической квалификации, получения ученой степени.

Основой государственных гарантий получения гражданами Российской Федерации образования в пределах государственных образовательных стандартов является государственное и (или) муниципальное финансирование образования.

В Законе "Об образовании" указывается, что доля расходов на финансирование высшего профессионального образования не может составлять менее трех процентов расходной части федерального бюджета. При этом за счет средств федерального бюджета финансируется обучение в государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования не менее 170 студентов на каждые 10 тыс. человек, проживающих в Российской Федерации.

Государственные и муниципальные образовательные учреждения высшего профессионального образования вправе осуществлять - сверх финансируемых за счет средств учредителя заданий (контрольных цифр) по приему обучающихся - подготовку и переподготовку работников квалифицированного труда (рабочих и служащих) и специалистов соответствующего

уровня образования по договорам с физическими и (или) юридическими лицами с оплатой ими стоимости обучения. Такое разрешение дано Правительством в названном

постановлении от 28 апреля 1994 г. и в Типовом положении от 26 июня 1993 г.

Обучение на платной основе допускается и в негосударственных образовательных

учреждениях либо в учреждениях, создаваемых при научных центрах, предприятиях и т.д., при соблюдении учебным заведением требований государственного образовательного

стандарта, получения лицензии и государственной аттестации.

4. Обязательность получения каждым основным общим образованием относится к конституционным обязанностям граждан в сфере образования. В соответствии с Законом Российской Федерации "Об образовании" под основным общим образованием

понимается окончание 9 классов общеобразовательной школы или иного, приравненного к ней по статусу, образовательного учреждения. Лицу, получившему такое образование (при успешном окончании процесса обучения), выдается документ государственного образца об уровне образования. Этот документ является необходимым условием для продолжения обучения в государственном или муниципальном образовательном учреждении последующего уровня образования (ч. 2 и 4 ст. 27).

Требование об обязательности основного общего образования применительно к конкретному обучающемуся сохраняет силу до достижения им возраста 15 лет, если соответствующее образование не было получено учеником ранее. Этот возраст может быть увеличен для подростков с общественно опасным поведением и для подростков с отклонениями в развитии. Названным Законом установлен также предельный возраст обучающихся для получения основного общего образования по очной форме обучения - 18 лет.

Учитывая роль образования в формировании человеческой личности и его значимость для общества, в Конституции использован особый прием правового регулирования: обязанность гражданина получить основное общее образование как бы удваивается обязанностью родителей или лиц, их заменяющих, принять все необходимые меры, чтобы дети получили такое образование. Одновременно такое удвоение означает запрет для родителей препятствовать детям в приобретении образования названного уровня. Выполнение родителями (лицами, их заменяющими) предусмотренной в данной конституционной норме обязанности неразрывно связано с их правами. Так, они имеют право до получения детьми основного общего образования

выбирать формы обучения, образовательные учреждения, защищать законные права и интересы ребенка, принимать участие в управлении образовательным учреждением (ст. 52). Родители, лица, их заменяющие, несут ответственность за воспитание обучающихся детей и получение ими основного общего образования.

5. В Российской Федерации устанавливаются государственные образовательные стандарты, включающие федеральный и национально-региональный компоненты. Государственный

образовательный стандарт (далее - стандарт) состоит из обязательного минимума содержания основных образовательных программ, максимального объема учебной нагрузки обучающихся, требований к уровню подготовки учеников. Порядок разработки,

утверждения и введения стандартов определяется Правительством Российской Федерации,

за исключением случаев, предусмотренных законом. Однако важно отметить, что стандарт основного общего образования устанавливается федеральным законом. Стандарты разрабатываются на конкурсной основе и уточняются не реже одного раза в десять лет также на основе конкурса, который объявляется Правительством Российской Федерации.

Для обучающихся с отклонениями в развитии государством устанавливаются специальные стандарты. Главное социальное предназначение стандартов состоит в том, что они являются основой объективной оценки уровня образования и квалификации выпускников независимо от форм получения образования (ст. 7).

Конкретизируют стандарты в нашей стране образовательные программы. Именно они определяют содержание образования определенных уровней и направленности. В образовательном процессе в настоящее время используются общеобразовательные (основные и дополнительные) и профессиональные (основные и дополнительные) программы. Программы первого вида направлены на решение задач формирования общей культуры личности, адаптации личности к жизни в обществе, на создание основы для осознанного выбора и освоения профессиональных образовательных

программ. Что касается профессиональных образовательных программ, то они направлены на решение задач последовательного повышения профессионального и общеобразовательного уровней, подготовку специалистов соответствующей квалификации. Оба типа образовательных программ естественно конкретизируются применительно к виду получаемого образования.

Согласно ст. 8 Закона Российской Федерации "Об образовании" система образования в Российской Федерации представляет собой совокупность взаимодействующих преемственных образовательных программ и государственных образовательных стандартов различного уровня и направленности; сети реализующих их образовательных учреждений независимо от их организационно-правовых форм, типов и видов; органов управления образованием и подведомственных им учреждений и организаций. Действующая в стране система образования поддерживает различные формы образования, в том числе получение образования в негосударственных образовательных организациях, создаваемых в организационно-правовых формах, предусмотренных для некоммерческих организаций (частные учреждения, учреждения общественных и религиозных организаций, объединений).

Государство поощряет также получение образования в форме семейного образования и самообразования с прохождением аттестации в форме экстерната в аккредитованных образовательных учреждениях соответствующего типа, а также получение дополнительного образования в учреждениях повышения квалификации, на курсах, центрах профессиональной ориентации, школах искусств, домах детского творчества и т.д.

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.

Комментарий к статье 44

1. Слово "каждый" в ч. 1 комментируемой статьи подразумевает граждан России, иностранных граждан или лиц без гражданства. Однако и группы граждан (соавторы, творческие коллективы) могут являться субъектами данных правоотношений. Авторское право юридических лиц в законодательстве Российской Федерации отсутствует с 1992 г.

В действующем законодательстве не дается легального определения понятия "творчество". Применительно к комментируемой статье творчество может рассматриваться

в двух аспектах: как процесс творческой деятельности и как ее результат, облеченный

в конкретную объективную форму. Творчество как важнейшая составная часть духовной

деятельности человека представляет собой открывание и созидание чего-то нового, оригинального. Творение есть процесс и результат духовно-волевой, разумной работы личности, благодаря которым удовлетворяются ее запросы и потребности.

Творчество не следует полностью отождествлять с интеллектуальной деятельностью

или интеллектуальной собственностью, имеющих рационально-материальную основу, хотя, разумеется, творчество - часть (вид) интеллектуальной деятельности.

Творчество непосредственно связано со способностями. Статья 10 Основ законодательства Российской Федерации о культуре от 9 октября 1992 г. (ВВС РФ, 1992, N 46, ст. 2615) определяет, что каждый человек имеет право на все виды творческой деятельности в соответствии со своими интересами и способностями (см. комментарий к ст. 34).

Свобода творчества - одна из важнейших духовных свобод. Она означает, что государство должно осуществлять минимум вмешательства в творческую деятельность

(ч. 5 ст. 29 Конституции запрещает цензуру), одновременно обеспечивая правовые гарантии охраны данной свободы.

Свобода творчества не может быть абсолютной; возможно злоупотребление этой свободой. Творческий человек живет среди людей, и ради публичных интересов и прав других лиц сама Конституция и законодательство содержат некоторые ограничения

этой свободы (ч. 3 ст. 17, ч. 3 ст. 55 Конституции; ч. 1 п. 1 ст. 10 ГК РФ 1994 г.). Противоправным деяниям, даже имеющим творческую основу, не может быть гарантирована свобода. Безнравственное, разрушительное творчество должно быть запрещено.

Часть 1 комментируемой статьи упоминает отдельные виды творчества: литературное, художественное, научное и техническое.

Литературное и художественное творчество охраняется в основном авторским законодательством. Например, литературное (научное) произведение, облеченное в конкретную форму, подпадает под действие Закона "Об авторском праве и смежных правах" от 9 июля 1993 г. (ВВС РФ, 1993, N 32, ст. 1242).

Научное и техническое творчество регулируется и охраняется Патентным законом Российской Федерации от 23 сентября 1992 г., Законом Российской Федерации

от 23 сентября 1992 г. "О товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров" (ВВС РФ, 1992, N 42, ст. 2319, 2322) и некоторыми другими актами.

Наряду с перечисленными выше, комментируемая статья говорит и о других видах творчества. К ним, вероятно, можно отнести законотворчество, создание новой идеологии, разработку нетрадиционных методов лечения, ремесло и т.д.

К видам творчества, не охраняемым правом или вообще не попадающим в сферу правового регулирования, Конституция как акт прямого действия должна применяться непосредственно.

Понятие "преподавание" в комментируемой статье может рассматриваться как вид творческой деятельности в процессе воспитания и обучения. Преподавание осуществляется педагогами, из которых первыми педагогами являются родители (ч. 1 ст. 18 Федерального закона от 10 июля 1992 г. "Об образовании" в редакции от 13 января 1996 г. - СЗ РФ, 1996, N 3, ст. 150). Педагогическая деятельность возможна как в качестве индивидуально-трудовой деятельности, так и в рамках образовательных учреждений (ст. 48, 53 Закона "Об образовании").

Свобода преподавания включает в себя право на свободу выбора и использования

методик обучения и воспитания, учебных пособий и материалов, учебников, методов

оценки знаний обучающихся. Педагогический работник образовательного учреждения высшего профессионального образования, имеющий ученую степень по соответствующей специальности, имеет право безвозмездно читать учебный курс, параллельный соответствующему (п. 4 и 7 ст. 55 Закона "Об образовании").

Однако свобода преподавания не абсолютна, она ограничена некоторыми цензами (п. 2 ст. 53, п. 3 ст. 56 Закона "Об образовании"). Кроме того, существуют государственные образовательные стандарты, в соответствии с которыми должно осуществляться преподавание, являющиеся основой объективной оценки уровня образования и квалификации выпускников независимо от форм получения образования (ст. 7 Закона "Об образовании").

Термин "интеллектуальная собственность" является новым не только для Конституции, но и для всего законодательства Российской Федерации. Прежде всего необходимо отметить, что нормы права собственности, помещенные в ГК и других законах, не распространяются на произведения авторского и патентного права, объект которых не является вещью. Термин "интеллектуальная собственность" представляет собой специфическое наименование нематериальных объектов авторского и патентного права, которые иногда еще называют "промышленная собственность" или "литературная собственность". Однако произведение (изобретение, товарный знак, фирменное наименование и т.д.), охраняемое авторским и патентным правом, имеет такие особенности духовного порядка, которые не позволяют отождествить его с вещью. Материальное воплощение идей и образов представляет собой "вещь" настолько условную, что по отношению к праву на объект любого творческого произведения правильнее применять термин "интеллектуальные права".

Несмотря на то, что Конституцией правовое регулирование интеллектуальной собственности отнесено к ведению Российской Федерации (п. "о" ст. 71), нет специального закона об охране интеллектуальной собственности. Это связано не только с традициями законодательной деятельности в нашей стране до 1993 г., с неопределенностью самого понятия, с разногласиями по поводу предмета правового регулирования и объектов интеллектуальной собственности среди ученых-юристов

(см., например, "Права на результаты интеллектуальной деятельности". Авторское право. Патентное право. Сборник нормативных актов. М., изд. "Де-Юре", 1994, с. 18-21, автор В.А. Дозорцев), но, главным образом, с неясностью содержания законодательства и его места в правовой системе.

Несомненно, что интеллектуальная собственность связана с производением творчества и нормами о праве собственности не регулируется. Авторское и патентное право, специфическим объектом которых как раз и является творческое произведение,

регулируют данные отношения настолько своеобразно, что становится невозможным даже проведение аналогий между нормами о праве собственности и нормами об интеллектуальных правах.

Решение данного вопроса находится в той плоскости, что законодателю, следуя за Конституцией, нужно будет создавать совершенно новое законодательство об интеллектуальной собственности, отказавшись в этой сфере от авторского и патентного права. Альтернативой этому является сохранение исторически сложившихся ветвей гражданского законодательства - авторского и патентного, с одновременным отказом от несвойственного российскому праву самостоятельного законодательства об интеллектуальной собственности.

2. Часть 2 комментируемой статьи затрагивает право каждого на участие в культурной жизни, пользование учреждениями культуры, доступ к культурным ценностям. Культурная жизнь представляет собой в широком смысле разнообразную деятельность в сфере культуры, одну из сторон существования общества, творческую, созидательную деятельность людей.

Участие в культурной жизни предполагает реализацию возможностей каждого

гражданина приобщиться к культуре, попасть в очаг ее распространения, получить соответствующее образование в институтах культурного профиля (театральных, кинематографических, искусства, цирковых и т.д.), вступить в фольклорный ансамбль, собирать народные легенды, сказки, песни, тосты и т.п. Многообразие форм культурной жизни предопределяет и многообразие форм участия в ней. Предоставляемое Конституцией

право на участие в культурной жизни предполагает возникновение соответствующей обязанности у субъектов этой жизни принять в число участников каждого, кто пожелает к ней приобщиться в том или ином качестве. Участие в культурной жизни поэтому заключается не только в осуществлении творческого элемента этой жизни, но и в том, что каждый может быть зрителем, читателем, критиком, посетителем (например, заповедника, ботанического сада, библиотеки), субъектом культурного опроса (о кинофильме), хранителем материальных культурных ценностей и т.п.

Культурные ценности, доступ к которым должен быть обеспечен каждому, представляют собой материальное воплощение этой творческой и созидательной деятельности.

Статья 3 Основ законодательства Российской Федерации о культуре дает перечень таких ценностей, носящий исчерпывающий характер: нравственные и эстетические

идеалы, нормы и образцы поведения, языки, диалекты и говоры, национальные традиции и обычаи, исторические топонимы, фольклор, художественные промыслы и ремесла, произведения культуры и искусства, результаты и методы научных исследований культурной деятельности, имеющие историко-культурную значимость здания, сооружения, предметы и технологии, уникальные в историко-культурном отношении территории и объекты.

Доступ к культурным ценностям и пользование учреждениями культуры в ст. 12 Основ определяется как право на приобщение к культурным ценностям.

Ограничения

такого доступа возможны по соображениям секретности или особого режима пользования

ими и устанавливаются законодательством Российской Федерации.

3. В части 3 комментируемой статьи провозглашена обязанность каждого заботиться о сохранении исторического культурного наследия.

Понятие культурного наследия дано в ст. 3 Основ. Историческое наследие является частью наследия культурного. Забота о сохранении культурного наследия означает совершение конкретных действий, не допускающих его утрату или бесхозяйственное

содержание. Статья 240 ГК 1994 г. предусматривает возможность изъятия у собственника

путем выкупа или продажи с публичных торгов культурных ценностей, отнесенных к особо ценным и охраняемым государством, если он бесхозяйственно содержит эти ценности, что грозит утратой ими своего значения.

Обязанность беречь памятники истории и культуры относится ко всем субъектам ч. 3 комментируемой статьи. Понятие "памятники истории и культуры" раскрывается в ст. 1 и 6 Закона РСФСР от 15 декабря 1978 г. "Об охране и использовании памятников истории и культуры" (ВС РСФСР, 1978, N 51, ст. 1387).

Статья 62 Основ законодательства о культуре предусматривает возможность установления за нарушения законодательства о культуре гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности. УК в ст. 230 предусматривает за умышленное уничтожение, разрушение или порчу памятников истории и культуры либо природных объектов, взятых под охрану государства, наказание в виде лишения свободы на срок до двух лет, исправительных работ на тот же срок или штрафа.

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

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.

Комментарий к статье 45

1. Содержание комментируемой статьи тесно связано с положением ст. 2 Конституции, провозгласившей, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства. Реализация этой гуманной конституционной нормы требует государственной гарантии, с одной стороны, и предоставления каждому возможности самому защищать свои права – с другой, что и отражено в данной статье.

Круг прав и свобод человека и гражданина разнообразен. Он включает права и свободы, закрепленные в самой Конституции: право на жизнь, достоинство личности, на свободу, личную неприкосновенность, неприкосновенность частной жизни, личной и семейной тайны, право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства, право на объединение, на жилище, образование, свободу совести, вероисповедания, мысли и слова и многие другие. Эти конституционные нормы соответствуют общепризнанным мировым стандартам прав и свобод. Под защитой государства находятся также права и свободы, закрепленные в законах, других нормативных актах, в актах индивидуального характера, которыми персонально предоставляются те или иные права.

Речь идет о всех правах и свободах, которыми обладает человек, поскольку в ст. 55 Конституции установлено, 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.

Под государственной защитой прав и свобод понимается направленная на это деятельность всех ветвей государственной власти – законодательной, исполнительной, судебной. Каждая из них, действуя самостоятельно, должна в то же время направлять свои усилия на то, чтобы предоставленные гражданам права и свободы не оставались пустой декларацией, а были предоставлены и защищены на деле. Такое понимание прямо вытекает из установленного в ст. 18 Конституции положения о том, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Важнейшее значение в связи с этим принадлежит органам законодательной власти Российской Федерации и ее субъектов. Именно они призваны создать полную и четкую правовую базу, обеспечивающую конкретизацию и развитие конституционных норм о правах и свободах человека и гражданина. Речь идет и об отдельных законах, и о кодифицированных актах, как, например, Гражданский кодекс, Семейный кодекс и др. Многие законопроекты, касающиеся прав и свобод, находятся на рассмотрении Федерального Собрания.

Регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, прав национальных меньшинств, гражданское законодательство, правовое регулирование интеллектуальной собственности и др. находятся в исключительном ведении Российской Федерации. В то же время ряд вопросов, относящихся к проблеме прав и свобод, находится

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

в совместном федерации и ее субъектов, в частности, защита прав и свобод человека и гражданина, прав национальных меньшинств, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, трудовое, семейное, жилищное, земельное законодательство. Все это должно на всех уровнях обеспечивать защиту конституционных прав и свобод.

Особую роль в защите прав и свобод человека и гражданина принадлежит Президенту Российской Федерации как гаранту прав и свобод человека и гражданина (ст. 80 Конституции). Как глава государства Президент обладает широкими полномочиями и имеет большие возможности для выполнения этой обязанности. В его непосредственном подчинении имеется аппарат, в частности специальные структурные подразделения, которые способствуют ему в исполнении этой важнейшей государственной задачи (подразделения, которые занимаются рассмотрением поступающих к Президенту жалоб, предложений и других обращений по вопросам гражданства, реабилитации жертв политических репрессий и др.).

Многие вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина разрабатываются и решаются на уровне Правительства Российской Федерации и его аппарата. В этом участвуют практически все министерства и ведомства. Например, Министерство социального обеспечения обязано принимать меры к обеспечению пенсионных прав граждан, МВД - решать вопросы борьбы с преступностью, обеспечивать безопасность населения, защищать его имущественные и иные права от посягательств. Органы законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации также должны разрабатывать и реализовывать меры, гарантирующие политические, социальные, экономические и культурные права граждан.

Конституция Российской Федерации предусматривает существование высокой государственной должности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Федеральным Собранием принят в первом чтении Федеральный конституционный закон о деятельности Уполномоченного по правам человека и его рабочем аппарате. Предполагается, что он получит надежные гарантии независимости и неприкосновенности и будет наделен широкими полномочиями по разрешению жалоб, расследованию фактов нарушения прав человека органами государственной власти.

В деле защиты прав и свобод человека и гражданина видное место отводится Прокуратуре Российской Федерации, которая действует на основании Закона Российской Федерации "О прокуратуре Российской Федерации" в редакции от 17 ноября 1995 г. (ВВС РФ, 1995, N 47, ст. 4472). Защита прав и свобод человека и гражданина - одна из главных задач прокуратуры. В целях ее реализации она осуществляет надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) органами субъектов Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.

В органах прокуратуры в соответствии с их полномочиями разрешаются заявления, жалобы и иные обращения. Ответ прокурора на обращение должен быть мотивированным.

Если жалоба не удовлетворена, заявителю должен быть разъяснен порядок обжалования принятого решения.

Осуществляя свои полномочия, органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы и должностных лиц, которые осуществляют контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Прокурор не только рассматривает и проверяет жалобы и иные обращения о нарушении прав и свобод человека и гражданина, но и разъясняет пострадавшим порядок защиты их прав и свобод, принимает меры по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещению причиненного ущерба.

Важной государственной гарантией прав и свобод человека и гражданина является судебная защита (см. комментарий к ст. 46).

Законодательство, касающееся прав и свобод граждан должно соответствовать требованиям Конституции и никоим образом не создавать какие-либо преграды для защиты прав и свобод граждан, гарантируемых государством. В связи с этим необходимо отметить особое значение, которое имеет осуществление Конституционным Судом Российской Федерации его функции конституционного контроля. Применительно к рассматриваемой проблеме большой интерес представляет постановление Конституционного

Суда от 2 февраля 1996 г. по делу о проверке конституционности п. 5 ч. 2 ст. 371, ч. 3 ст. 374 и п. 4 ч. 2 ст. 384 УПК в связи с жалобами ряда граждан (ВКС, 1996, N 2, с. 2). Оно вынесено по делу, связанному с применением уголовно-процессуального законодательства, но имеет и общее значение.

В этом постановлении говорится, в частности, что в соответствии со ст. 2 и ч. 1 ст. 45 Конституции Российской Федерации государство обязано признавать, соблюдать и защищать права и свободы, создавая при этом эффективные правовые механизмы устранения любых нарушений, в том числе допущенных его органами и должностными лицами при осуществлении уголовного судопроизводства. Такая обязанность лежит прежде всего на законодателе, который в целях эффективного восстановления прав участников уголовного процесса определяет процедуры пересмотра

неправосудных решений. Эти процедуры должны гарантировать приоритет прав и свобод человека и гражданина, не допуская предпочтения им даже самых важных общественных, ведомственных или личных интересов.

Использование права на обращение за защитой своих прав и свобод в суд и другие органы в ряде случаев требует от них правовой подготовки, знания законов, процессуальных правил. Это обстоятельство также учтено в Конституции, ст. 48 которой гарантирует каждому право на получение квалифицированной юридической

помощи. Такую помощь призваны оказывать работающие в юридических консультациях или имеющие лицензии на занятие частной практикой адвокаты. Юридическая помощь, оказываемая адвокатами гражданам и организациям, разнообразна. Сюда входят консультации и разъяснения по юридическим вопросам, устные и письменные справки по законодательству; составление заявлений, жалоб и других документов правового характера; представительство в судах, других государственных органах по гражданским

делам и делам об административных правонарушениях; участие на предварительном следствии и в суде по уголовным делам в качестве защитников, представителей потерпевших, гражданских истцов, ответчиков и др. В ряде случаев юридическая помощь оказывается бесплатно (см. комментарий к ст. 48).

2. Содержание ч. 2 комментируемой статьи соответствует положениям Итогового документа Венской встречи представителей государств-участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. В этом документе была выражена решимость уважать право своих граждан самостоятельно или совместно с другими вносить

активный вклад в развитие и защиту прав и свобод человека.

Комментируемая часть служит как бы дополнением ч. 1 ст. 45. Наряду с обеспечением государственной защиты прав и свобод граждан она легализует и поощряет их инициативу, самостоятельное совершение каждым не запрещенных законом активных действий, направленных на защиту своих прав и свобод.

Одним из способов защиты гражданином своих прав (пока наиболее распространенным в России) является направление жалоб и заявлений в государственные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения, руководителям предприятий, учреждений, организаций. Порядок рассмотрения таких обращений и принятия по ним решений определен Указом Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. "О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан" в редакции от 4 марта 1980 г. (ВВС СССР, 1980, N 11, ст. 192). Этот законодательный

акт действует и в настоящее время.

Конституция предоставляет каждому право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Обращения граждан к общественным объединениям за помощью также является одним из способов, нередко весьма эффективным, защиты своих прав и свобод. Праву обращаться к общественным объединениям за правовой защитой соответствует обязанность осуществлять ее, что отражено в их уставах. Применительно к профсоюзам это право записано в Федеральном законе от 12 января 1996 г. "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности" (СЗ РФ, 1996, N 3, ст. 148). В ст. 11 этого Закона предусмотрено, что профсоюзы, их объединения (ассоциации), первичные профсоюзные организации и их органы представляют и защищают права и интересы членов профсоюзов

по вопросам индивидуальных трудовых и связанных с трудом отношений, а в области коллективных прав и интересов работников - независимо от членства в профсоюзах в случае наделения их полномочиями на представительство в установленном порядке.

В Российской Федерации возникли и официально действуют многочисленные неправительственные организации, в уставах которых в качестве цели ставится защита прав человека. К числу таких организаций относятся общество "Мемориал", комитеты и фонды солдатских матерей, Московский исследовательский центр по правам человека, Фонд защиты гласности, Центр содействия реформе уголовного правосудия и др.

Эти организации оказывают конкретную помощь в защите и восстановлении нарушенных прав и свобод граждан, занимаются просветительской деятельностью, оказывают ощутимое влияние на формирование общественного мнения по проблеме прав человека внутри страны и в других странах, а также на государственную политику в этой сфере.

В последние годы для отстаивания прав, в особенности социально-экономических, широко используются митинги, шествия и пикетирование, а в ряде случаев - забастовки.

Апелляция к трудовому коллективу, участникам общественных акций, к общественному мнению привлекает внимание государственных органов к имеющимся нарушениям прав и свобод граждан, побуждает принимать меры по восстановлению законности и справедливости.

Действенным способом защиты гражданами своих прав и свобод нередко оказываются их обращение в редакции газет, журналов, на радио, в другие средства массовой информации.

В ч. 2 комментируемой статьи подчеркивается, что использование гражданином права защищать свои права и свободы должно осуществляться способами, не запрещенными

законами. Это требование согласуется с общим конституционным положением о том, что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать

права и свободы других лиц (ч. 3 ст. 17).

Право защищать свои права и свободы включает в себя как приведенные выше интеллектуальные способы, так и разрешенные законом физические. К последним относятся право на самооборону, или, как оно сформулировано в ст. 13 УК и в ст. 19 КоАП, "необходимая оборона", а также "крайняя необходимость" (ст. 14 УК и ст. 18 КоАП).

В ст. 13 УК предусмотрено, что не является преступлением действие, хотя и подпадающее под признаки деяния, предусмотренного Особенной частью кодекса, но совершенное в состоянии необходимой обороны, то есть при защите, в частности, личности либо прав обороняющегося или другого лица от общественно опасного посягательства путем причинения посягающему вреда, если при этом не было допущено превышения пределов необходимой обороны. Таким превышением признается явное несоответствие защиты характеру и опасности посягательства.

Институт крайней необходимости в ст. 14 УК предусматривает, что не является преступлением действие, хотя и подпадающее под признаки, предусмотренные Особенной

частью кодекса, но совершенное в состоянии крайней необходимости, то есть для устранения опасности, угрожающей личности или правам данного лица или других граждан, если опасность при данных обстоятельствах не могла быть устранена

другими средствами и если причиненный вред является менее значительным, чем вред предотвращенный.

Для защиты от нападения в отдельных случаях может применяться и оружие. Правила, касающиеся приобретения оружия гражданами Российской Федерации и условий его применения, изложены в Законе Российской Федерации от 20 мая 1993 г. "Об оружии" (ВС РФ, 1993, N 24, ст. 860). Различные правила установлены для различных видов оружия. Например, газовое оружие самообороны граждане могут приобретать по выдаваемой органом внутренних дел открытой лицензии без каких-либо количественных ограничений, а аэрозольные устройства - без получения лицензии.

В статье 24 Закона об оружии указывается, что оружие может применяться для защиты жизни, здоровья и собственности в пределах необходимой обороны или крайней необходимости. Применению оружия должно предшествовать четко выраженное предупреждение об этом лица, против которого применяется оружие. Запрещается применять огнестрельное оружие в отношении женщин, лиц с явными признаками инвалидности, несовершеннолетних, когда возраст их очевиден или известен, кроме случаев совершения ими вооруженного либо группового нападения.

Сходна с необходимой обороной впервые введенная ГК 1994 г. норма о самозащите гражданских прав, допускаемая без обращения к суду. В соответствии с его ст. 14 способы самозащиты должны быть соразмерны нарушению и не выходить за пределы действий, необходимых для его пресечения. Это значит, что самозащита возможна при наличии трех условий: нарушения права, необходимости пресечь его и соразмерности

принимаемых мер для пресечения характеру правонарушения. Примером самозащиты является удержание вещи с целью обеспечения исполнения обязательства до момента его исполнения должником.

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.

Комментарий к статье 46

1. Закрепленная в ч. 1 комментируемой статьи гарантия судебной защиты является важнейшим и эффективным средством реализации провозглашенных в ст. 2 Конституции положений о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а их признание, соблюдение и защита – обязанность государства.

Гарантия судебной защиты означает, с одной стороны, право гражданина подать жалобу в соответствующий суд и, с другой стороны, обязанность последнего – рассмотреть эту жалобу и принять по ней законное, справедливое и обоснованное решение.

Под судами как органами судебной власти, осуществляющими защиту прав и свобод граждан, имеются в виду суды, образованные в соответствии с требованиями, указанными в ч. 3 ст. 128 Конституции (см. комментарий к этой статье). Такими судами являются суды общей юрисдикции от районного суда до Верховного Суда Российской Федерации, арбитражные суды (в систему этих судов входят арбитражные суды субъектов Российской Федерации, федеральные арбитражные суды округов, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации) и самый молодой суд страны – Конституционный Суд Российской Федерации. Эти суды имеют различные полномочия и осуществляют правосудие в различных процессуальных формах, каковыми являются конституционное, гражданское, административное и уголовное судопроизводство. Но все они в пределах своих полномочий стоят на страже законных прав и свобод человека и гражданина.

Круг дел, входящих в сферу деятельности судов, постоянно растет. Обращение к судам как к защитникам прав и свобод людей стало повседневным явлением, так как очевидны преимущества судебного порядка обжалования перед административным.

Главное из них – самостоятельность и независимость судебной власти от законодательной и исполнительной властей. Судьями являются лица, наделенные в конституционном порядке полномочиями осуществлять правосудие и исполняющие свои обязанности на профессиональной основе. Судьи независимы и подчиняются только Конституции Российской Федерации и закону.

Гарантии независимости судебной власти обеспечиваются предусмотренной законом процедурой осуществления правосудия; запретом, под угрозой ответственности, чье бы то ни было вмешательства в деятельность по осуществлению правосудия; установленным порядком приостановления и прекращения полномочий судьи; неприкосновенностью судьи; для судей судов общей юрисдикции и арбитражных судов – также системой органов судейского сообщества; предоставлением судье за счет государства материального и социального обеспечения, соответствующего его высокому статусу и др. (подробнее см. комментарий к ст. 120).

Судебное разбирательство производится на основе закрепленных в Конституции принципов судопроизводства: гласности, открытости, состязательности, равноправия сторон и др. Лицу, подавшему жалобу, предоставляется право самому принять участие в судебном рассмотрении дела и обжаловать принятое решение.

Настоящая конституционная норма носит универсальный характер и является непосредственно действующей. Под каждым, которому гарантируется судебная защита, понимается любое лицо, работающее в государственном, общественном, частном, смешанном и ином предприятии, учреждении, организации, нигде не работающее, пенсионер, военнослужащий, студент, учащийся, лицо, отбывающее наказание,

и т.д. Недееспособное лицо может защищать свои права в суде через представителя.

Право на обращение в суды Российской Федерации за защитой своих прав и свобод имеют как граждане Российской Федерации, так и лица без гражданства и иностранцы.

Часть 1 комментируемой статьи полностью соответствует требованиям международно-правовых актов и даже дополняет их. Так, в ст. 8 Всеобщей Декларации прав человека установлено, что "каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случае нарушения его основных прав, предоставленных ему конституцией или законом".

Судебная защита распространяется не только на основные права, но и на те, которые предоставлены законом, другим нормативным или индивидуальным правовым актом. Это вытекает и из содержания ч. 1 ст. 55 Конституции, установившей, что перечисление в Конституции основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина (см. комментарий к этой статье).

2. В части 2 комментируемой статьи развиваются общие положения о праве на судебную защиту, содержащиеся в ч. 1. Раскрытию ее положений и инструментом проведения их в жизнь служит Закон Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" с изменениями и дополнениями от 14 декабря 1995 г. (ВВС РФ, 1993, N 19, ст. 685; СЗ РФ, 1995, N 51, ст. 4970).

Этот закон полнее гарантирует право на судебную защиту, чем два предыдущих по этой же проблеме: Законы 1987 г. и 1989 г. (ВВС СССР, 1987, N 26, ст. 388 и 1989, N 22, ст. 416). Законы 1987 г. и 1989 г. не предусматривали обжалования в суд решений и действий государственных органов, кроме органов государственного управления, а также обжалования решений и действий общественных объединений. Сейчас сняты препоны, препятствовавшие обращению в суд. Нужно отметить, что новый закон, в отличие от прежних, допускает возможность жаловаться и на решения и действия должностных лиц и органов управления Вооруженных Сил.

Новый закон нацелен также на повышение ответственности государственных органов, общественных объединений, должностных лиц, всех государственных служащих

за ненадлежащее выполнение ими своих обязанностей, невнимательное отношение к нуждам населения, бюрократизм и волокиту.

По ряду вопросов, возникших у судов при рассмотрении дел по применению положений названного Закона даны разъяснения в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 21 декабря 1993 г. N 10 "О рассмотрении судами жалоб на неправомерные действия, нарушающие права и свободы граждан" (ВВС РФ, 1994, N 3, с. 4-7).

Предметом обжалования в суде может быть любой акт, которым нарушаются права и свободы заявителя. Сюда включаются и постановления Государственной Думы и Правительства Российской Федерации. Речь идет об актах, касающихся конкретных людей, но не о законах или иных общеобязательных актах, каковыми являются нормативные акты, указанные в ст. 125 Конституции, которые могут быть оспорены лишь в Конституционном Суде. Не могут рассматриваться по данному Закону решения и действия, в отношении которых установлен иной порядок судебного обжалования. Например, исключение касается жалоб на решения и действия, связанные со спорами, возникающими из гражданских, жилищных, трудовых, семейных правоотношений.

Они подлежат, в соответствии с требованиями ст. 1 ГПК, рассмотрению по нормам законодательства о гражданском судопроизводстве. И всякое заинтересованное лицо, у которого возникли эти правоотношения, может в порядке, установленном гражданским процессуальным законодательством, обратиться в суд за защитой нарушенного или оспариваемого права или охраняемого законом интереса.

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

В уголовном судопроизводстве также есть нормы о порядке разрешения жалоб на решения и действия различных должностных лиц, которые рассматриваются в порядке, отличном от установленного упомянутым Законом от 27 апреля 1993 г. Такие правила содержатся в главе 19 УПК и решают вопросы обжалования в суд ареста или продления срока содержания под стражей органом дознания, следователем и прокурором.

Важным моментом, способствующим обеспечению судебной защиты, является содержащееся в Законе правило, по которому каждый гражданин имеет право получить,

а должностные лица, государственные служащие обязаны ему предоставить возможность

ознакомиться с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если нет установленных федеральным законом ограничений на информацию, содержащуюся в этих документах и материалах.

К решениям и действиям, а также бездействию, которые могут быть обжалованы в суд, относятся коллегиальные и единоличные решения и действия (бездействие) указанных в Законе органов, предприятий, объединений, должностных лиц, государственных

служащих, в результате которых нарушены права и свободы гражданина, созданы препятствия осуществлению гражданином его прав и свобод, на гражданина незаконно возложены обязанности или он незаконно привлечен к ответственности.

Очень важно, что закон не содержит заранее очерченных критериев обоснованности

обращения в суд. Если гражданин считает, что упомянутые выше органы, объединения либо должностные лица поступили неправомерно, он вправе обратиться в суд.

Так, в суд может быть обжалован отказ в постановке на учет по улучшению жилищных условий, снятие с такого учета, отказ в государственной регистрации кооператива, в регистрации транспортных средств, в зачислении детей в дошкольное или школьное учреждение, в принятии в высшее учебное заведение, в выдаче документа о реабилитации

как жертвы политических репрессий и т.д.

Суд вправе рассмотреть жалобу на невыполнение должностным лицом предписания исполнительного органа власти о трудоустройстве человека, освобожденного из места лишения свободы, поскольку для руководителей предприятий, учреждений, организаций в силу ст. 104 Исправительно-трудового кодекса РСФСР оно является обязательным. Точно так же на основании ст. 170 КЗоТ РСФСР может быть обжалован отказ женщине в приеме на работу по мотивам ее беременности или потому, что она имеет детей. Суд обязан рассмотреть и жалобу на необоснованную постановку на психиатрический учет, принудительную госпитализацию в психиатрическую больницу и т.д.

Как уже отмечалось, предметом обжалования по настоящему Закону являются решения и действия указанных в нем органов и лиц. Под решением понимается, как правило, письменный официальный документ (например, постановление органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, выборного органа общественной

организации, приказ, распоряжение, резолюция на заявлении, ответ на письмо и т.д.). Суду нужно проанализировать не только суть просьбы или ходатайства, но и доводы, мотивы, оценить обоснованность ссылок на те или иные нормы, поэтому письменная форма просто необходима.

Гражданин вправе обжаловать как действия (решения), так и послужившую основанием для совершения действий (принятия решения) информацию либо то и другое одновременно. К официальной информации относятся сведения в письменной или устной форме, повлиявшие на осуществление прав и свобод гражданина и представленные

в адрес государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений или должностных лиц,

государственных служащих, совершивших действия (принявших решения), с установленным авторством данной информации, если она признается судом как основание для совершения действия (принятия решений).

Под органами государственной власти понимаются любые органы власти, образуемые в соответствии с Конституцией Российской Федерации, конституциями республик в ее составе, другими законодательными актами.

К органам местного самоуправления, в соответствии с Федеральным законом от 28 августа 1995 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (СЗ РФ, 1995, N 35, ст. 3506), относятся выборные и другие органы, наделенные полномочиями по решению вопросов местного значения и не входящие в систему органов государственной власти (подробнее см. комментарий к ст. 130-132).

Под общественным объединением понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения. Федеральный закон от 19 мая 1995 г. "Об общественных объединениях" (СЗ РФ, 1995, N 21, ст. 1930) указывает, что организационно-правовыми формами, в которых могут создаваться общественные объединения, являются общественные организации, общественные движения, общественные учреждения, органы общественной самодеятельности.

При решении вопроса об обжаловании неправомерных действий того или иного работника нередко возникает вопрос, является ли он должностным лицом. В упомянутом постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации N 10 от 21 декабря 1993 г. разъяснено, что в судебном порядке на основании закона могут быть обжалованы действия всех лиц, которые постоянно или временно занимают в государственных органах, органах местного самоуправления, на предприятиях, в учреждениях, организациях, независимо от формы собственности в кооперативных, общественных организациях, объединениях, должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных обязанностей, либо исполняющих такие обязанности по специальному полномочию.

Обязанность признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека возлагается ст. 5 Федерального закона от 31 июля 1995 г. "Об основах государственной службы Российской Федерации" (СЗ РФ, 1995, N 31, ст. 2990) и на государственных служащих, под которыми понимаются граждане Российской Федерации, исполняющие в порядке, установленном федеральным законом, обязанности по государственной должности государственной службы за счет средств федерального бюджета или средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации. Действие упомянутого Закона от 27 апреля 1993 г. в отношении государственных служащих распространяется также на муниципальных служащих в случае приравнивания их федеральным законодательством к государственным служащим.

В Законе не указывается, в какой суд подается жалоба. Однако в соответствии со ст. 113 ГПК общим правилом является рассмотрение дела в районном (городском) суде, если иное не установлено законом.

Так, в статье 239-4 ГПК установлено, что жалоба на отказ в разрешении на выезд из Российской Федерации за границу по тому основанию, что заявитель осведомлен о сведениях, составляющих государственную тайну, подается соответственно

в Верховный Суд республики в составе Российской Федерации, краевой, областной,

городской суд, суд автономной области, автономного округа по месту принятия решения об оставлении просьбы о выезде без удовлетворения.

Жалоба может быть подана гражданином, чьи права нарушены, или его представителем, а также по просьбе гражданина надлежаще уполномоченным представителем общественной организации, трудового коллектива. Полномочия представителя оформляются в соответствии с требованиями ГПК, а полномочия представителя общественной организации, трудового коллектива удостоверяются выписками из постановления общего собрания либо выборного органа общественной организации или коллектива.

Суд, принявший жалобу к рассмотрению, вправе приостановить исполнение обжалуемого действия (решения) по просьбе гражданина или по своей инициативе.

Суд рассматривает жалобу по общим правилам гражданского судопроизводства с учетом особенностей, установленных Законом от 27 апреля 1993 г. "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" с изменениями и дополнениями от 14 декабря 1995 г.

Жалоба рассматривается судом в десятидневный срок с участием заявителя и руководителя органа, общественной организации или должностного лица, действия (решения) которых обжалуются, либо их представителей. С согласия лица, подавшего жалобу, она может быть рассмотрена судьей единолично. Неявка сторон в судебное заседание по неуважительным причинам не препятствует рассмотрению жалобы. Признав необходимым личное участие сторон, суд может признать их явку в судебное заседание обязательной. Если стороны, а также представители не явились без уважительных причин и дело пришлось отложить, суд может подвергнуть их, а также должностное лицо предприятия, учреждения, организации, по чьей вине не была обеспечена явка в судебное заседание, штрафу. В отношении этих лиц могут быть приняты и другие меры, в частности предусмотренная законодательством ответственность за неуважение к суду.

В судебном разбирательстве могут участвовать представители общественных организаций и трудовых коллективов, а также должностные лица вышестоящих в порядке подчиненности органов или их представители.

На органы и лиц, действия (решения) которых обжалуются гражданином, возлагается процессуальная обязанность доказать законность обжалуемых действий (решений); гражданин освобождается от обязанности доказывания незаконности обжалуемых действий (решений), но обязан доказать факт нарушения своих прав и свобод.

По результатам рассмотрения жалобы суд выносит решение. Если обжалуемые действия (решения) признаны незаконными, выносится решение об обоснованности жалобы и обязанности соответствующего органа или лица устранить допущенные нарушения, удовлетворить требования гражданина, отменить примененные к нему меры ответственности либо иным путем восстановить его нарушенные права и свободы.

В этом случае указывается, какие конкретные действия (решения) неправомерно лишили гражданина возможности полностью или частично осуществить принадлежащие ему права либо какими конкретными действиями на него была незаконно возложена та или иная обязанность; называются правовые нормы, которые были нарушены при рассмотрении требования гражданина. Так, в случае отказа в выдаче гражданину,

страдающему тяжелой формой хронического заболевания, заключения о таком заболевании, необходимого для подтверждения права на дополнительную жилую площадь, суд признает это действие неправомерным и обязывает соответствующее должностное лицо медицинского учреждения выдать заявителю необходимый документ для представления

жилищному органу; при необоснованном отказе гражданину в регистрации выстроеного

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

или приобретенного им жилого дома судом выносится решение, обязывающее соответствующий жилищно-коммунальный орган зарегистрировать этот дом, и т.д.

Установив обоснованность жалобы, суд определяет ответственность государственного органа, органа местного самоуправления, учреждения, предприятия или объединения, общественного объединения или должностного лица, государственного служащего за действия (решения), приведшие к нарушению прав и свобод гражданина.

В соответствии с названным выше Законом в редакции от 14 декабря 1995 г. в отношении государственных служащих, совершивших действия (принявших решения), признанные незаконными, суд определяет меру предусмотренной Федеральным законом "Об основах государственной службы Российской Федерации", другими федеральными законами ответственности государственного служащего, вплоть до представления о его увольнении со службы. Ответственность может быть возложена как на тех, чьи действия (решения) признаны незаконными, так и на тех, кем представлена информация, ставшая основанием для этих незаконных действий (решений). Убытки, моральный вред, причиненные гражданину незаконными действиями (решениями), а также представлением искаженной информации, возмещаются в порядке, установленном ГК РФ.

Если суд установит, что обжалуемые действия (решения) были совершены в соответствии с законом, не нарушили права и свободы гражданина, он выносит решение об отказе в удовлетворении жалобы.

Не позднее десяти дней с момента вступления решения в законную силу его копия направляется как руководителю соответствующего органа или лицу, действия (решения) которых признаны незаконными, так и гражданину.

Об исполнении решения должно быть сообщено суду и заявителю не позднее чем в месячный срок со дня получения копии этого решения. Умышленное неисполнение

должностным лицом решения суда либо воспрепятствование его исполнению образует состав преступления, предусмотренного ст. 188-2 УК РСФСР, и наказывается в уголовном порядке. Решение районного суда может быть обжаловано в вышестоящий суд (областной, краевой и соответствующие им суды) заинтересованным лицом, а также соответствующим органом или должностным лицом, государственным служащим.

Закон от 27 апреля 1993 г. "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан", как уже указывалось, является актом, подлежащим применению независимо от того, в какой отрасли народного хозяйства или сфере деятельности совершено нарушение прав и свобод. Обжалование таких нарушений возможно и в тех случаях, когда об этом в отраслевом акте не говорится, что характерно для многих таких актов.

До последнего времени не допускалось обжалование в суд решений и действий должностных лиц правоохранительных органов - следователей, прокуроров, начальников

следственных отделов, исправительно-трудовых учреждений. Законом Российской Федерации от 23 мая 1992 г. "О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный

кодекс РСФСР" (ВС РСФСР, 1992, N 25, ст. 1389) разрешено обжалование в суд арестов в стадии расследования. В то же время в соответствии со ст. 218 УПК жалобы на действия органа дознания или следователя могут быть поданы только прокурору, что необоснованно ограничивает право на судебную защиту.

Требованиям комментируемой статьи противоречит и ограничение применения Закона от 27 апреля 1993 г., ГПК ст. 239-3, не допускающей обжалования в суд актов, касающихся обеспечения безопасности оперативного управления войсками, организации боевого дежурства, обеспечения боевой готовности и государственной безопасности Российской Федерации. Речь ведь идет не о вмешательстве в деятельность

войск и органов безопасности, а о возможности судебной защиты, нарушенных прав и свобод, что должно обеспечиваться в любой сфере.

Одной из важнейших форм судебной защиты прав и свобод граждан является рассмотрение судами гражданских и уголовных дел.

ГК РФ 1994 г. содержит специальную норму, посвященную судебной защите гражданских прав (ст. 11). В ней предусмотрено, что защиту нарушенных и оспариваемых гражданских прав в соответствии с подведомственностью дел, установленной процессуальным законодательством, осуществляют суды общей юрисдикции, арбитражные суды или третейский суд.

Защита гражданских прав в административном порядке осуществляется в случаях, предусмотренных законом. Решение, принятое в административном порядке, может быть обжаловано в суд.

Главную роль в защите гражданских прав выполняют суды общей юрисдикции и арбитражные суды. Что же касается третейских судов (к числу таких постоянно действующих судов относятся Международный коммерческий арбитражный суд и Морская арбитражная комиссия при Торгово-промышленной палате Российской Федерации), то они могут разрешить только те споры, которые им переданы по соглашению сторон. Если решение такого суда не исполняется добровольно, вопрос решается выдачей исполнительного листа суда общей юрисдикции или приказа арбитражного суда.

Разграничение полномочий по рассмотрению дел между судами общей юрисдикции и арбитражными судами производится на основе норм, имеющих в ГПК и АПК.

Важнейшие критерии разграничения компетенции судов общей юрисдикции и арбитражных судов приведены в постановлении Пленума Верховного Суда и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации N 12/12 от 18 августа 1992 г. "О некоторых вопросах подведомственности дел судам и арбитражным судам" (ВВАС РФ, 1992, N 1, с. 84-87).

Защита прав и свобод граждан осуществляется и в уголовном судопроизводстве. Уголовный закон, применяемый при рассмотрении уголовных дел, охраняет граждан от преступных посягательств на их жизнь, здоровье, свободу и достоинство, политические, трудовые, иные права и свободы. Потерпевший от преступления и гражданский истец, т.е. лица, понесшие от преступления материальный, а в определенных случаях и моральный ущерб и предъявившие требование о его возмещении, являются полноправными участниками процесса и могут в суде отстаивать свои интересы.

В суд можно обжаловать и постановления по делам об административных правонарушениях. Это право предоставлено лицу, в отношении которого они вынесены, а также потерпевшему.

Особое место в судебной защите прав и свобод принадлежит Конституционному Суду Российской Федерации. Он не рассматривает жалобы на неправильное применение закона, приведшее к ущемлению прав граждан, не разрешает гражданско-правовые и экономические споры, не рассматривает уголовные дела. Его назначение - проверять конституционность самих законов, в том числе тех, которые затрагивают права и свободы граждан.

На основании ч. 4 ст. 125 Конституции и п. 3 ч. 1 ст. 3 Федерального конституционного Закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" гражданин, который считает, что его конституционные права и свободы нарушены законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле, вправе обратиться с жалобой в Конституционный Суд и просить проверить конституционность такого закона. Под законом в данном случае понимается любой закон, будь то федеральный, федеральный конституционный либо закон субъекта Российской Федерации. Жалоба гражданина считается допустимой, если закон применен или подлежит применению

в конкретном деле, рассмотрение которого завершено или начато в суде или ином органе, применяющем закон (ст. 97 ФКЗ о КС). Требования, которые предъявляются к направляемым в Конституционный Суд жалобам, приведены в ст. 37-39, 96 Закона.

Признание закона или отдельных его частей неконституционными означает, что они перестали действовать и не могут более применяться. Таким образом, судебную защиту получает не только лицо, обратившееся с жалобой в Конституционный

Суд, но и другие граждане, права которых законом нарушались или могли бы быть нарушены. Кроме того, решения судов и иных органов, основанные на актах, признанных

неконституционными, не подлежат исполнению и должны быть пересмотрены.

Примечание

Конституционным Судом по жалобам граждан признан неконституционным ряд законов, ограничивавших право граждан на судебную защиту. Принципиальное значение

для уяснения смысла положений комментируемой статьи имеет постановление Конституционного

Суда от 3 мая 1995 г. по делу о проверке конституционности ст. 220-1 и 220-2 УПК в связи с индивидуальной жалобой Аветяна В.А. (ВКС, 1995, N 2-3, с. 39).

В отношении заявителя было возбуждено уголовное дело по обвинению в совершении ряда преступлений и вынесено постановление о применении к нему в качестве меры пресечения заключения под стражу, которое не было исполнено в течение четырех лет, но и не отменялось вплоть до момента прекращения дела 16 апреля 1994 г.

Заявитель обращался в суды общей юрисдикции с жалобами на незаконность постановления о применении в отношении его в качестве меры пресечения заключения под стражу и просил об отмене этого постановления. Однако в рассмотрении жалобы ему было дважды отказано на том основании, что в соответствии со ст. 220-1 и 220-2 УПК такие жалобы могут быть принесены только лицами, реально содержащимися под стражей, и рассматриваются судом по месту такого содержания.

В своей жалобе в Конституционный Суд заявитель утверждал, что примененные в его деле ст. 220-1 и 220-2 УПК ограничивают его права на свободу и личную неприкосновенность, на судебную защиту, противоречат провозглашенному в Конституции

принципу равенства всех перед законом и судом и, следовательно, не соответствуют ст. 19, 22, 45, 46 и 47 Конституции. Постановление Конституционного Суда указывает,

что из содержания ст. 220-1 и 220-2 УПК следует, что обжалованию и судебной проверке подлежит не само содержание под стражей в отношении обвиняемого или подозреваемого, а законность и обоснованность применения этой меры. Под применением

меры пресечения законодатель понимает вынесение органом дознания, следователем или прокурором постановления о ее избрании (ст. 89, 92 УПК). Постановление о применении меры пресечения в виде заключения под стражу, в том числе в случаях,

когда оно не было приведено в исполнение, затрагивает права и свободы гражданина,

привлеченного в качестве обвиняемого или подозреваемого. С момента вынесения такого постановления у государственных органов возникает право ограничивать свободу указанных лиц и применять к ним соответствующие меры принуждения.

С этого же момента обвиняемый и подозреваемый вправе обжаловать применение меры пресечения, что разъясняется им при объявлении вынесенного постановления (ч. 1 ст. 92 УПК). Статьи 220-1 и 220-2 УПК определяют процедуру этого обжалования

и таким образом – реализации конституционного права на обращение за судебной защитой, закрепленного в ст. 46 Конституции.

Согласно Конституции это право не может быть ограничено. Допустимые ограничения конституционных прав в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции могут быть введены законодателем только в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Право на судебную защиту ни в каком случае не может вступить в противоречие с данными целями и, следовательно, не подлежит ограничению. Статьи 220-1 и 220-2 УПК, отступая от этого положения, ограничивают право на судебное обжалование для некоторых категорий обвиняемых и подозреваемых.

Не только реальные ограничения, но и выявившаяся их опасность, прежде всего угроза потерять свободу, нарушают неприкосновенность личности, в том числе психическую, оказывают давление на сознание и поступки человека.

В то же время как исполненные, так и реально не исполненные постановления о заключении под стражу могут быть незаконными, необоснованными. Гарантией от таких произвольных ограничений свободы и личной неприкосновенности служит право потребовать судебной проверки оснований для вынесения решений о заключении под стражу.

Конституционный Суд постановил признать положение ст. 220-1 УПК и связанное с ним положение ст. 220-2 УПК не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее ст. 46 (ч. 1 и 2), а также ряду других статей Конституции.

Принципиальное значение для понимания и применения положений комментируемой статьи имеет и постановление Конституционного Суда от 2 февраля 1996 г. по делу о проверке конституционности п. 5 ч. 2 ст. 371, ч. 3 ст. 374 и п. 4 ч. 2 ст. 384 УПК РСФСР в связи с жалобами ряда граждан.

В этом постановлении впервые признано, что установление Уголовно-процессуальным законом конечной судебной надзорной инстанции, каковой является Президиум Верховного Суда Российской Федерации, решения которой не подлежат пересмотру в порядке надзора, само по себе не влечет отказа в праве на судебную защиту для граждан, чьи права нарушены в результате судебной ошибки, поскольку наряду с обычными предусмотрены и дополнительные способы защиты этих прав в процедуре возобновления дел по вновь открывшимся обстоятельствам (ст. 384-390 УПК).

В то же время Конституционный Суд признал положение п. 4 ч. 2 ст. 384, ограничивающее круг оснований к возобновлению уголовного дела лишь обстоятельствами, не известными суду при постановлении приговора, и в силу этого препятствующее в случаях исчерпания возможностей судебного надзора исправлению судебных ошибок, нарушающих права и свободы человека и гражданина, не соответствующим Конституции, в частности ее ст. 46.

3. Часть 3 комментируемой статьи указывает на то, что в конституционном праве появилась норма, устанавливающая дополнительные международные гарантии соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, т.е. каждого лица, находящегося под юрисдикцией Российской Федерации (см. комментарий к ч. 1 ст. 46).

Каждый может согласно данной норме реализовать свое право на обращение в международные органы при условии, что Российская Федерация является участницей международного договора или другого документа, учреждающего такой международный правозащитный механизм.

Включение в текст Конституции положения ч. 3 ст. 46 стало возможным только после того, как Российская Федерация стала правопреемницей СССР в отношении

Факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах 1966 г. (БМД, 1993, N 1). Тем самым Российская Федерация признала компетенцию

Комитета ООН по правам человека принимать и рассматривать сообщения от лиц, находящихся под ее юрисдикцией, касающиеся ситуаций или фактов, возникших после вступления в силу Протокола для Российской Федерации.

Согласно ст. 1 Факультативного протокола в Комитет по правам человека может обратиться лицо, считающее себя жертвой нарушения со стороны государства-участника, под юрисдикцией которого оно находится, каких-либо прав, изложенных в Пакте о гражданских и политических правах.

Понятие "жертва" раскрывается в Декларации основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотребления властью от 29 ноября 1985 г. В п. 1 и 18 Декларации устанавливается, что жертвами следует считать лиц, которым индивидуально или коллективно был причинен вред, включая телесные повреждения, или моральный ущерб, эмоциональные страдания, материальный ущерб или существенное ущемление их основных прав в результате действий или бездействия, нарушающих действующие национальные уголовные законы, включая законы, запрещающие преступное злоупотребление властью, либо действий, не представляющих собой нарушения национальных уголовных законов, но являющихся нарушением международно признанных норм, касающихся прав человека.

При вступлении в Совет Европы Российская Федерация также подписала Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод 1950 г. и обязалась в течение года ратифицировать ее. После присоединения к данной Конвенции российские граждане и другие лица, находящиеся под российской юрисдикцией, получают возможность обращения с петициями о защите нарушенных прав и свобод в Европейскую комиссию по правам человека.

Принятие России в Совет Европы в феврале 1996 г., присоединение к Европейской конвенции расширяет возможности по защите прав человека.

Статья 25 Конвенции предусматривает право обращения с петициями не только отдельным лицам, но и группам лиц и неправительственным организациям. Поскольку в ст. 25 Конвенции говорится о нарушениях со стороны государства, то, следовательно,

российские граждане и другие субъекты права на подачу петиции могут теперь жаловаться на действия или решения органов государственной власти Российской Федерации, но Комиссия будет рассматривать такие петиции относительно нарушения принадлежащих заявителю прав и свобод, установленных Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод, лишь после ратификации Конвенции Российской Федерацией.

Жалоба должна отвечать целому ряду требований. Комиссия может рассматривать дело только после того, как исчерпаны все местные средства правовой защиты (ст. 26). Согласно ст. 27 Конвенции Комиссия не вправе принимать анонимные петиции, а также петиции, по существу являющиеся аналогичными ранее рассмотренным ею, или петиции, которые уже были представлены по другой процедуре международного рассмотрения, или если они не содержат никакой новой, относящейся к делу информации.

Условие об исчерпании внутренних средств правовой защиты исходит из того принципа, что государству – в данном случае Российской Федерации – международное право предоставляет все возможности для того, чтобы восстановить нарушенное право внутренними средствами и тем самым выполнить свои международные обязательства.

Соблюдение данного правила характерно для всех международных органов, наделенных компетенцией рассматривать индивидуальные жалобы о нарушении прав и свобод человека против государств.

Вопрос об исчерпанности средств внутренней защиты решается Комиссией по правам человека, которая за время своего функционирования выработала некоторые критерии для решения этого вопроса.

Вместе с тем Комиссия подчеркнула, что от заявителя не требуется обращаться к заведомо неэффективным средствам либо тем, которые прямо от него не зависят. Так он должен обратиться ко всем имеющимся судебным инстанциям, но не обязан просить о помиловании.

В случае рассмотрения Комиссией дел с участием Российской Федерации ее представители вправе опровергать утверждения жалобщика о том, что им исчерпаны все имеющиеся в его распоряжении средства защиты и восстановления нарушенных прав.

Комиссия также исходит из того, что государство-ответчик должно доказать, что существующие национальные правовые средства являются эффективными.

Отклонение индивидуальной жалобы по той причине, что заявитель не исчерпал внутренних средств защиты, не препятствует повторному направлению и рассмотрению жалобы Комиссией после того, как заявитель исчерпает внутренние средства защиты и восстановления нарушенных прав.

Главным внутригосударственным механизмом защиты прав и свобод является в России судебная система. Решения нижестоящих судов можно обжаловать в кассационном порядке в вышестоящий суд. Исключение составляют лишь решения и приговоры, вынесенные Верховным Судом, Высшим Арбитражным Судом и Конституционным Судом Российской Федерации, которые не подлежат обжалованию.

В случаях, когда законом предусмотрена возможность альтернативного обжалования действий и решений государственных органов и должностных лиц как в вышестоящие инстанции, так и в суд, внутренние средства защиты можно считать исчерпанными лишь при условии, что жалобы заявителя были отклонены соответствующей судебной инстанцией.

В принципе в России средства судебной защиты исчерпываются отказом управомоченных на принесение протеста в надзорном порядке высших должностных лиц (Генеральный прокурор Российской Федерации и Председатель Верховного Суда) опротестовывать соответствующее судебное решение либо в случае, когда принесенный протест отклонен соответствующей судебной надзорной инстанцией.

Однако использование исключительных средств проверки законности и обоснованности судебных решений (судебный надзор, возобновление дел по вновь открывшимся обстоятельствам) зависит не от воли заявителя, а от усмотрения должностного лица, управомоченного на принесение протеста, следовательно, оно не должно препятствовать обращению гражданина в Европейский суд. Ему достаточно пройти кассационную инстанцию. Этот подход основан на том, что к гражданину можно предъявлять лишь такие требования, соблюдение которых зависит от него самого.

В случае нарушения конституционных прав и свобод законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле, исчерпанием местных возможностей является постановление Конституционного Суда Российской Федерации по рассмотренному делу или определение Суда об отказе принять жалобу к рассмотрению, которые являются окончательными и не подлежат обжалованию. Но учитывая, что ст. 100 Федерального Конституционного Закона о Конституционном Суде Российской Федерации (СЗ РФ, 1994, N 13, ст. 1447) требует пересмотра дела заявителя, в котором был применен неконституционный закон, можно считать, что решение вопроса о восстановлении нарушенного права остается за системой общих судов.

Положение ст. 79 Закона о Конституционном Суде о том, что решение Суда

окончательно и не подлежит обжалованию, не может служить препятствием для направления индивидуальной жалобы в Европейскую комиссию по правам человека и Европейский суд по правам человека по вопросу, который был решен Конституционным

Судом Российской Федерации, прежде всего в случае признания обжалуемого закона соответствующим Конституции.

В ряде своих решений Комиссия установила, что в случаях, когда национальная правовая система допускает индивидуальные жалобы в конституционный суд по вопросам прав человека, этот суд входит в число местных средств правовой защиты, подлежащих исчерпанию до обращения в контрольные органы Совета Европы.

Жалоба приносится на имя Генерального секретаря Совета Европы и передается на изучение Комиссии. Комиссия исследует переданные ей материалы с участием жалобщика и государства-ответчика. Комиссия прилагает усилия для дружественного урегулирования вопроса. Если мирного урегулирования не достигнуто, Комиссия в соответствии с ч. 1 ст. 31 Европейской конвенции составляет доклад и сообщает свое мнение относительно того, свидетельствуют ли установленные факты о нарушении

государством его обязательств по Конвенции. Доклад передается Комитету министров.

Если в течение трех месяцев дело не передается в Европейский суд, то Комитет министров выносит решение о том, имело ли место нарушение положений Европейской конвенции, и устанавливает период, в течение которого соответствующее государство

должно принять меры, предусмотренные в решении Комиссии.

Исполнение решений Европейского суда на территории России требует создания определенного правового механизма. Он, видимо, будет выглядеть следующим образом.

Решение Европейского суда является самостоятельным поводом к началу процесса

пересмотра соответствующих решений судов или иных органов. Применительно к деятельности Верховного Суда Российской Федерации это означает, что Председатель Верховного Суда, получив решение Европейского суда, должен назначить заседание соответствующей судебной коллегии или Президиума Верховного Суда, не дожидаясь поступления надзорного протеста или заключения прокурора по результатам расследования

вновь открывшихся обстоятельств. Порядок пересмотра решения должен определяться федеральным законом.

Оценка Европейским судом решений, принятых внутригосударственными органами по правовым вопросам, как не соответствующих Конвенции о защите прав человека и основных свобод является основанием для отмены или изменения этих решений.

Однако эта оценка не должна сказываться на выводах о фактической стороне того или иного дела, за исключением случаев, когда Европейский суд признал недопустимым

использование при рассмотрении дела тех или иных видов или источников доказательств.

Эффективность механизма исполнения решений Европейского суда возможна лишь при условии дополнения ГПК, УПК и АПК РФ соответствующими положениями, которые бы устанавливали поводы, основания и другие условия пересмотра внутригосударственных

решений, не соответствующих принципам и стандартам Совета Европы, а также определяющие инстанции, уполномоченные осуществлять такой пересмотр.

Действующий европейский механизм защиты прав человека и гражданина не предусматривает права отдельных лиц на непосредственное обращение в Европейский суд. Стремясь повысить эффективность действующей системы в области защиты прав человека, члены Совета Европы согласно Протоколу N 11 к Европейской конвенции

о защите прав человека и основных свобод намерены упразднить Европейскую комиссию

и Европейский суд, заменив их новым постоянным судом. Согласно Протоколу новый судебный орган сможет непосредственно получать и рассматривать жалобы от любого физического лица, находящегося под юрисдикцией стран-членов Совета Европы.

Обновленная система европейского правосудия начнет функционировать после вступления в силу Протокола N 11.

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.

Комментарий к статье 47

1. В соответствии со ст. 10 Всеобщей декларации прав человека "каждый человек, для определения его прав и обязанностей и для установления обоснованности предъявленного ему уголовного обвинения, имеет право, на основе полного равенства, на то, чтобы его дело было рассмотрено гласно и с соблюдением всех требований справедливости независимым и беспристрастным судом". Одной из гарантий обеспечения

независимости и беспристрастности суда при осуществлении правосудия является прямое и четкое определение законом круга дел, которые подлежат рассмотрению тем или иным судом. Благодаря этому у человека заранее появляется возможность знать, где и каким судьей будет рассмотрено его дело, если таковое возникнет.

Свойство дела быть рассмотренным определенным судом именуется подсудностью. Процессуальному законодательству известны несколько видов подсудности: территориальная, предметная, субъектная и составная.

Территориальная подсудность определяется в зависимости от той территории, на которую распространяются полномочия определенного суда. В гражданском судопроизводстве территориальная подсудность, по общему правилу, определяется местом жительства ответчика либо местом нахождения органа или имущества юридического лица, если оно является ответчиком (ст. 117 ГПК). Иски о взыскании алиментов, об установлении отцовства, о расторжении брака (при определенных условиях), о восстановлении трудовых, пенсионных и жилищных прав, о возмещении ущерба, причиненного в ходе уголовного судопроизводства, могут рассматриваться судами как по месту жительства ответчика, так и по месту жительства истца, иски о возмещении вреда – как по месту жительства (нахождения) ответчика, так и по месту причинения вреда (ст. 118 ГПК). Гражданскому процессуальному законодательству известны также другие правила определения территориальной подсудности. Так, дела по искам о праве на строение, земельный участок и другую недвижимость, искам об освобождении имущества от ареста подсудны суду по месту нахождения имущества или земельного участка (ст. 119 ГПК). По соглашению сторон может предусматриваться возможность рассмотрения гражданских дел в других судах (ст. 120 ГПК).

Схожие правила определения территориальной подсудности содержатся в АПК (ст. 25–30).

В соответствии с уголовно-процессуальным законодательством подсудность уголовных дел определяется местом совершения преступления (ст. 41 УПК). Если же его установить невозможно или если в одном производстве соединено несколько

дел о преступлениях, совершенных на территории деятельности нескольких судов, подсудность устанавливается исходя из места окончания предварительного расследования (ст. 41 ч. 3, ст. 42 УПК).

Предметная подсудность зависит от категории дела, от его сложности, значимости и т.п. обстоятельств.

В гражданском процессе практически все дела подлежат рассмотрению по первой инстанции в соответствующих территориальных городских (районных) судах, и лишь в отношении некоторых категорий дел (об оспаривании ненормативных актов Президента Российской Федерации, палат Федерального Собрания и Правительства Российской Федерации; об оспаривании нормативных актов федеральных министерств и ведомств, касающихся прав и свобод граждан; об оспаривании постановлений о прекращении полномочий судей; о приостановлении и прекращении деятельности общероссийских и межгосударственных общественных объединений; об оспаривании действий и решений ЦИК Российской Федерации; по разрешению споров, переданных Президентом Российской Федерации в соответствии со ст. 85 Конституции Российской Федерации) подсудность закреплена за Верховным Судом Российской Федерации (ст. 116 ГПК в редакции Закона от 30 ноября 1995 г. "О внесении изменений и дополнений в Гражданский процессуальный кодекс РСФСР". - СЗ РФ, 1995, N 49, ст. 4696).

Исключительная подсудность дел Высшему Арбитражному Суду Российской Федерации предусмотрена в ч. 2 ст. 24 АПК. Согласно ей этим Судом рассматриваются по первой инстанции экономические споры между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, между субъектами Российской Федерации, а также дела о признании недействительными ненормативных актов Президента Российской Федерации, палат Федерального Собрания, Правительства Российской Федерации, не соответствующих закону и нарушающих права и законные интересы организаций и граждан.

В соответствии со ст. 35 УПК все дела, кроме дел, подсудных вышестоящим судам или военным судам, подсудны районному (городскому) суду. Перечень дел, подсудных вышестоящим (республиканским, краевым, областным, городским, автономной

области и автономного округа) судам, содержится в ст. 36 УПК и включает в себя дела о наиболее тяжких преступлениях, а также дела, связанные с государственной

тайной. Согласно ст. 38 УПК Верховному Суду Российской Федерации подсудны дела особой сложности или особого общественного значения, принятые им к своему производству по собственной инициативе, а также по инициативе Генерального прокурора Российской Федерации или его заместителей. Последняя из приведенных норм лишена той формальной определенности, которая позволяет гражданину однозначно

определить подсудность его дела, в связи с чем она представляется не в полной мере отвечающей смыслу и назначению положений ч. 1 ст. 47 Конституции.

Субъектная подсудность определяется в зависимости от категории лиц, выступающих

в качестве сторон в гражданском процессе или в качестве подсудимого в уголовном процессе.

В гражданском судопроизводстве субъектная подсудность фактически совпадает с подсудностью предметной, так как специфика предмета спора обуславливается особенностями его участников.

В уголовном судопроизводстве выделяются две категории подсудимых, в отношении

которых действуют особые правила подсудности: военнослужащие, все дела о преступлениях

которых рассматриваются военным судом, компетенция которого распространяется

на месторасположение воинской части, в которой проходит службу подсудимый (ст. 39 УПК; ст. 11-18 Положения о военных трибуналах в редакции Закона СССР от 25 июня 1980 г. - ВВС СССР, 1980, N 27, ст. 546); судьи, дела о преступлениях которых по требованию судьи подлежат рассмотрению Верховным Судом Российской Федерации (ст. 16 Закона "О статусе судей в Российской Федерации").

Составная подсудность определяется особенностями состава суда, управомоченного рассматривать конкретное дело. Согласно ст. 10 Закона РСФСР "О судостроительстве РСФСР" (ВВС РСФСР, 1981, N 28, ст. 976; ВВС РФ, 1993, N 33, ст. 1313; СЗ РФ, 1994, N 32, ст. 3300) рассмотрение гражданских и уголовных дел в судах осуществляется

коллегиально и единолично: в суде первой инстанции - с участием присяжных заседателей, народных заседателей либо коллегией из трех профессиональных судей или единоличным судьей.

Согласно ст. 6 и 113 (ч. 2) ГПК в редакции от 29 мая 1992 г. гражданские дела рассматриваются коллегиально или единолично. Единолично судья рассматривает имущественные споры между гражданами, гражданами и организациями при цене иска до 30 минимальных размеров оплаты труда; дела, возникающие из семейных правоотношений, за исключением дел о лишении родительских прав, об отмене усыновления, об установлении отцовства и споров о детях; дела, возникающие из трудовых правоотношений, за исключением дел о восстановлении на работе; иски об освобождении имущества от ареста.

В уголовном процессе коллегиальному рассмотрению подлежат все дела о преступлениях несовершеннолетних, а также иные дела, которые не могут рассматриваться единоличным судьей. Коллегиальное рассмотрение уголовных дел осуществляется, как правило, судьей и двумя народными заседателями, но по делам, подсудным областному и приравненным к нему судам (ч. 1 ст. 36 УПК), коллегиальное рассмотрение по ходатайству обвиняемого или с его согласия может осуществляться судьей и 12 присяжными заседателями либо тремя профессиональными судьями.

Единолично судья может рассматривать лишь дела о преступлениях, прямо перечисленные в ч. 2 ст. 35 УПК, а при наличии на то согласия подсудимого также дела о преступлениях, за которые не может быть назначено наказание свыше пяти лет лишения свободы.

Как гражданский процессуальный, так и уголовно-процессуальный законы позволяют вышестоящим судам при наличии необходимости изменять установленную в законе подсудность. Так, согласно ст. 123 ГПК в целях наиболее быстрого и правильного рассмотрения дела, а также в целях наилучшего обеспечения воспитательной

роли судебного разбирательства вышестоящий суд (а точнее, председатель этого суда) может передать дело до начала его рассмотрения в судебном заседании из суда, которому оно подсудно, в другой суд. Аналогичное правило установлено и ст. 44 УПК. Кроме того, согласно ст. 40 УПК вышестоящий суд, во изменение правил подсудности, вправе принять к своему производству в качестве суда первой инстанции любое дело, подсудное нижестоящему суду.

Приведенные положения процессуального законодательства в течение ряда лет вызывают справедливые упреки как не соответствующие ст. 47 Конституции. Действительно, отсутствие в законе указания на конкретные основания и условия, при наличии которых возможно изменение установленного законом разграничения подсудности между судами одного или разных уровней, создает возможность произвольного, и не всегда в интересах дела, решения вопроса о передаче дела в тот или иной суд.

Учитывая это обстоятельство, Пленум Верховного Суда Российской Федерации в постановлении от 31 октября 1995 г. "О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия" (ВВС, 1996, N 1, с. 3) обратил внимание на то, что в соответствии с конституционным положением,

гарантирующим каждому право на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом, вышестоящий суд не вправе без ходатайства или согласия сторон принять к своему производству в качестве суда первой инстанции дело, подсудное нижестоящему суду. В соответствии с разъяснением

Пленума председатель вышестоящего суда вправе передать дело для рассмотрения в другой ближайший суд того же уровня (звена) лишь в случае, если рассмотрение дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом, невозможно (например, в связи с недопустимостью повторного участия судьи в рассмотрении дела, наличием обстоятельств, устранивающих судью от участия в рассмотрении дела или создающих невозможность рассмотрения дела в данном суде).

Показательно и то, что АПК, принятый уже на основе Конституции Российской Федерации 1993 г., не предусматривает возможности изменения подсудности арбитражных

судов по усмотрению Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации.

Процессуальное законодательство не допускает споров между судами по вопросу подсудности (ст. 125 ГПК, ст. 45 УПК), что, однако, не исключает право гражданина

обжаловать передачу дела на рассмотрение тому или иному суду.

2. Суд присяжных впервые был введен в Российской Федерации Законом Российской

Федерации от 16 июля 1993 г. о внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР "О судостроительстве РСФСР", УПК РСФСР, УК РСФСР и КоАП РСФСР (ВВС РФ, 1993, N 33, ст. 1313). Постановлением Верховного Совета Российской Федерации, вводящим этот Закон в действие, предусмотрено поэтапное учреждение судов присяжных на территории Российской Федерации: с 1 ноября 1993 г. они функционируют в Ставропольском крае, Ивановской, Московской, Рязанской и Саратовской областях; с 1 января 1994 г. - в Алтайском и Краснодарском краях, Ульяновской и Ростовской областях. Предполагается постепенно создавать суды присяжных и в других субъектах Российской Федерации.

Особенностями суда присяжных является, в частности, то, что в нем в большей степени реализуется коллегиальное начало; решения присяжных в большей мере основываются не на формальном праве, а на здравом смысле и жизненном опыте; решения вопросов факта (доказанности обвинения) и права (квалификации содеянного и наказания) решаются раздельно соответственно коллегией присяжных и профессиональным

судьей. Значительная численность коллегии присяжных (12 основных и 2 запасных присяжных заседателя), случайный характер их подбора, разделение компетенции с профессиональным судьей и более состязательный характер судопроизводства - все это делает рассмотрение дела более объективным и справедливым (прежде всего с позиций народного правосознания), превращая суд присяжных в некую дополнительную гарантию для подсудимого.

Как указывается в ч. 2 ст. 47 Конституции, право на рассмотрение дела судом присяжных принадлежит обвиняемому в случаях, предусмотренных федеральным законом. Федеральный же закон (ст. 421 УПК) устанавливает, что суд присяжных в краевом, областном и им соответствующих судах рассматривает уголовные дела, перечисленные в ч. 1 ст. 36 УПК РСФСР. Как правило, это дела о преступлениях, за которые может быть назначено наказание до 15 лет лишения свободы или смертная казнь.

Решение вопроса о том, в обычном порядке или судом присяжных будет рассматриваться

дело, всецело зависит от воли обвиняемого, что ему должно быть разъяснено следователем или прокурором. Если обвиняемый выберет суд присяжных, он должен еще на стадии предварительного расследования заявить об этом ходатайство, которое подлежит оформлению в отдельном протоколе (ст. 424 УПК). Обвиняемый, отказавшийся при окончании предварительного следствия от рассмотрения его

дела судом присяжных, не может в последующем настаивать на этом.

Учитывая добровольный характер выбора суда присяжных, законодатель установил, что рассмотрение так называемых "групповых" дел судом присяжных осуществляется лишь в случае, если об этом ходатайствуют все обвиняемые или, при наличии ходатайства хотя бы одного обвиняемого, остальные не возражают против рассмотрения дела с участием присяжных. Если же хотя бы один из нескольких подсудимых по одному и тому же делу возражает против его рассмотрения судом присяжных и выделение в отношении его дела в отдельное производство невозможно, все дело должно рассматриваться в обычном порядке (ст. 425 УПК).

Это правило, однако, не действует по делам о преступлениях, за которые может быть назначено наказание в виде смертной казни. В силу того, что, согласно ч. 2 ст. 20 Конституции, смертная казнь впредь до ее отмены может устанавливаться лишь за особо тяжкие преступления против жизни при предоставлении обвиняемому права на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей, ходатайство обвиняемого в таком преступлении в суде присяжных подлежит обязательному удовлетворению.

Следовательно, в таких случаях и в отношении остальных обвиняемых, не согласных с подобным ходатайством, дело будет рассмотрено судом присяжных (см. об этом: п. 3 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 20 декабря 1994 г. "О некоторых вопросах применения судами уголовно-процессуальных норм, регламентирующих производство в суде присяжных". - ВВС РФ, 1995, N 3, с. 3).

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 предъявления обвинения.

Комментарий к статье 48

1. Потребность в получении юридической помощи возникает постоянно и повсеместно. Практически нет такой сферы жизни или человеческой деятельности, в которой не нужно было бы знать и применять те или иные правовые нормы. Идет ли речь о работе или учебе, приобретении или продаже товаров, получении услуг, необходимости обращения в государственные или иные органы, участии в деятельности общественных организаций, выборах в парламент и др. - везде может потребоваться квалифицированная помощь юриста.

Реализация закрепленных в Конституции основных прав и свобод граждан невозможна без включения правового механизма. Гарантия государственной защиты прав и свобод человека (ст. 45 Конституции) в свою очередь требует гарантий на получение квалифицированной правовой помощи. Реализация права каждого защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом, требует знания об этих запретах. Определить орган, полномочный разрешить жалобу или заявление, помочь гражданину составить соответствующий документ, - задача юристов. Составление документов, участие в судах в качестве представителей жалобщиков, истцов, ответчиков, третьих лиц в гражданском судопроизводстве, оказание юридической

помощи лицу, привлекаемому к административной ответственности, - все это требует квалифицированной юридической помощи.

Юридические службы имеются в министерствах и ведомствах, органах государственной власти и местного самоуправления, на многих предприятиях, в учреждениях, организациях, общественных объединениях. В них работают юристы, знающие специфику соответствующих отраслей народного хозяйства, участков работы. Они оказывают определенную правовую помощь и работающим там сотрудникам.

Часть потребностей в юридическом обеспечении обеспечивает нотариат. Основы законодательства Российской Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 г. (ВС РФ, 1993, N 10, ст. 357) возлагают на нотариат защиту прав и законных интересов граждан и юридических лиц путем совершения нотариусами предусмотренных законодательством нотариальных действий от имени Российской Федерации.

При отсутствии в населенном пункте нотариуса нотариальные действия совершают должностные лица органов исполнительной власти, уполномоченные на совершение этих действий.

Нотариусы, в частности, удостоверяют сделки; выдают свидетельства о праве собственности на долю в общем имуществе супругов; свидетельствуют о верности копий документов и выписок из них, подписей на документах, перевода документов с одного языка на другой; совершают исполнительные надписи; принимают на хранение документы. Свидетельства о праве на наследство выдают нотариусы, работающие в государственных конторах, а в предусмотренном Основами случае - и нотариусы, занимающиеся частной практикой. Так, при отсутствии в нотариальном округе государственной нотариальной конторы совершение этого нотариального действия поручается совместным решением органа юстиции и нотариальной палаты одному из нотариусов, занимающихся частной практикой.

Ряд норм об оказании юридической помощи населению по государственной и общественной защите прав потребителей содержится в Законе Российской Федерации "О защите прав потребителей" от 7 февраля 1992 г. (в редакции от 9 января 1996 г. СЗ РФ, 1996, N 3, ст. 140). В нем, например, предусмотрено, что федеральный антимонопольный орган и его территориальные органы вправе обращаться в суд в защиту прав потребителей в случае обнаружения их нарушения. Широкие возможности по оказанию юридической помощи потребителям предоставляются общественным объединениям потребителей, их ассоциациям, союзам. Они наделены, в частности, правом проверять соблюдение прав потребителей и правил торгового, бытового и иных видов обслуживания, участвовать в проведении экспертиз по фактам нарушений прав потребителей.

Оказание юридической помощи гражданам и организациям является основной задачей адвокатуры. Она отделена от государства, адвокаты им не оплачиваются. В то же время адвокатура не преследует коммерческих целей. Она независима и может противостоять какому бы то ни было стремлению государственных или иных органов либо должностных лиц влиять на нее.

Адвокат может объективно и независимо вести порученные ему дела. Этому способствует ряд законодательных норм. Например, в соответствии со ст. 72 УПК адвокат, защищающий обвиняемого, не может допрашиваться в качестве свидетеля об обстоятельствах, ставших ему известными в связи с выполнением обязанностей защитника или представителя профессионального союза либо другой общественной организации.

Полномочия, порядок организации и деятельности адвокатуры определяются

Положением об адвокатуре РСФСР, утвержденным Законом РСФСР от 20 ноября 1980 г. (ВВС РСФСР, 1980, N 48, ст. 1596) и иными законодательными актами Российской Федерации. Права и обязанности адвокатов при выполнении поручений по гражданским, уголовным делам и делам об административных правонарушениях регламентируются соответствующим законодательством, прежде всего УПК, ГПК и КоАП.

Коллегии адвокатов являются добровольными объединениями лиц, занимающихся адвокатской деятельностью. В члены таких коллегий принимаются граждане Российской Федерации, имеющие высшее юридическое образование и стаж работы по специальности юриста не менее двух лет. Прием в члены коллегий может быть обусловлен прохождением

испытательного срока продолжительностью до трех месяцев. Все это направлено на то, чтобы юридическая помощь оказывалась адвокатами квалифицированно.

Юридическую

помощь оказывают адвокаты, и не состоящие в коллегиях, занимающиеся частной практикой по лицензиям. Порядок выдачи лицензий на оказание платных юридических услуг и условия их осуществления на территории Российской Федерации определяются Положением о лицензировании деятельности по оказанию платных юридических услуг на территории Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства от 15 апреля 1995 г. N 344 (СЗ РФ, 1995, N 17, ст. 1550).

В соответствии с п. 3 этого Положения платные юридические услуги могут оказывать физические лица, имеющие диплом образовательного учреждения Российской Федерации о высшем юридическом образовании, стаж работы по юридической специальности не менее трех лет.

Это повышает качество правовой помощи благодаря конкуренции. Значение имеет и то обстоятельство, что существует специализация адвокатов.

Для организации работы адвокатов по оказанию юридической помощи президиумами

коллегий адвокатов создаются юридические консультации. Места их нахождения и количество работающих в них адвокатов определяются президиумами коллегий адвокатов по согласованию с органами юстиции. Адвокаты оказывают разнообразную юридическую помощь: дают консультации и разъяснения по юридическим вопросам, устные и письменные справки по законодательству; составляют заявления, жалобы и другие документы правового характера; осуществляют представительство в суде и других государственных органах по гражданским делам и делам об административных

правонарушениях, участвуют на предварительном следствии и в суде по уголовным делам в качестве защитников, представителей потерпевших, гражданских истцов, гражданских ответчиков. Адвокаты вправе оказывать и иную юридическую помощь. Такая помощь, например, в соответствии со ст. 27 ИТК РСФСР оказывается осужденным

к лишению свободы. Выражается она обычно в написании жалоб в суды, прокуратуру, иные инстанции, ходатайств о помиловании, доверенностей и других документов.

Для получения юридической помощи можно обращаться в любую юридическую консультацию или к имеющему частную практику адвокату независимо от места жительства.

Юридическая помощь оказывается за плату, определяемую соглашением между адвокатом и клиентом, но в некоторых случаях она оказывается бесплатно. В ст. 22 Положения об адвокатуре установлено, что коллегии адвокатов оказывают бесплатно юридическую помощь, в частности, истцам в судах первой инстанции при ведении дел о взыскании алиментов и трудовых дел; о возмещении вреда, причиненного увечьем или иным повреждением здоровья, связанным с работой; о возмещении вреда, причиненного смертью кормильца, наступившей в связи с работой, а также гражданам при составлении заявлений о назначении пенсий и пособий.

Президиум коллегии адвокатов, а также заведующий юридической консультацией

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

вправе освободить клиента от оплаты юридической помощи полностью или частично с учетом имущественного положения и по другим причинам. Расходы по оказанию юридической помощи в указанных случаях берет на себя коллегия адвокатов.

Юридическая помощь оказывается бесплатно и в других случаях, предусмотренных законом, когда лицо не может оплатить юридическую помощь. В производстве по уголовным делам такие случаи связаны с требованиями ст. 49 УПК об обязательном участии при производстве дознания, предварительного следствия, в суде; обязательно по делам несовершеннолетних; немых, глухих, слепых и других лиц, которые в силу физических или психических недостатков не могут сами осуществлять свое право на защиту, лиц, обвиняемых в совершении преступлений, за которые в качестве

меры наказания может быть назначена смертная казнь, и некоторым другим делам.

Орган дознания, предварительного следствия и суд, в производстве которых находится дело, вправе, исходя из имущественного положения гражданина, освободить его полностью или частично от оплаты юридической помощи.

Во всех указанных случаях оплата труда адвоката или другого лица, выполняющего обязанности защитника, производится за счет государства.

В соответствии с Законом РСФСР от 18 октября 1991 г. "О реабилитации жертв политических репрессий" (ВВС, 1991, N 44, ст. 1428; 1993, N 1, ст. 21; Российская газета, 15 октября 1993 г.) юридическая помощь оказывается бесплатно.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 7 октября 1993 г. "Об оплате труда адвокатов за счет государства" в соответствии со ст. 47 УПК установлено, что Министерство финансов должно предусматривать в проектах республиканского бюджета выделение Министерству юстиции, Министерству внутренних дел, Министерству обороны, Генеральной прокуратуре и ряду других ведомств средств на оплату труда адвокатов по защите лиц, освобожденных от оплаты полностью или частично органом дознания, предварительного следствия, прокурором или судом, в производстве которых находится дело, и отнесение расходов на оплату юридической помощи на счет государства, а также при участии их в производстве дознания, предварительного следствия или в суде по назначению (САПП, 1993, N 41, ст. 3927).

Приведенные положения об участии адвоката в уголовном судопроизводстве и возможности освобождения от оплаты его труда обвиняемого соответствуют требованиям

п. 3 ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах, в которой установлено, что каждый имеет право при рассмотрении любого предъявленного ему обвинения "быть судимым в его присутствии и защищать себя лично или через посредство выбранного им самим защитника; если он не имеет защитника, быть уведомленным об этом праве и иметь назначенного ему защитника в любом случае, когда интересы правосудия того требуют, безвозмездно для него в любом таком случае, когда у него нет достаточно средств для оплаты этого защитника".

2. Особым видом квалифицированной юридической помощи является помощь, которая оказывается в рамках уголовного судопроизводства лицам, подозреваемым или обвиняемым в совершении преступления, их защитниками. Причем Конституция недвусмысленно связывает помощь защитника (как процессуальной фигуры) с деятельностью адвокатов - лиц, состоящих в соответствии с Положением об адвокатуре РСФСР в одной из действующих на территории Российской Федерации коллегий адвокатов. И хотя ч. 4 ст. 47 УПК предусматривается возможность допуска в качестве защитников

не только адвокатов, но и представителей профессиональных союзов и других общественных организаций по делам членов этих организаций, равно как и других лиц, в случаях, предусмотренных законом, их участие в производстве по уголовному делу не может расцениваться как выполнение требований ч. 2 ст. 48.

Основываясь на таких исходных позициях, как представляется, следует подходить и к решению весьма актуального для последнего времени вопроса о возможности допуска к участию в качестве защитников на предварительном следствии лиц, оказывающих платные юридические услуги гражданам по лицензии Минюста Российской Федерации (см. об этом комментарий к ч. 1 ст. 48). Так как названные лица не являются членами коллегий адвокатов, вопрос об их участии в уголовном деле выходит за рамки положений ч. 2 ст. 48 Конституции и, следовательно, не может быть решен на их основе. Следует вместе с тем отметить, что участие юристов-лицензиатов

в качестве защитников в уголовном судопроизводстве никоим образом не противоречило

бы Конституции. В этих условиях законодателю и правоприменительной практике представляется возможность с учетом нынешней правовой ситуации (обнаружившийся недостаток численности адвокатов, необходимость преодоления монополизма "официальных"

коллегий адвокатов, уровень профессионализма юристов-лицензиатов) выработать наиболее эффективную и целесообразную позицию. В решениях по конкретным уголовным

делам Верховный Суд Российской Федерации, в частности, отмечал недопустимость участия членов правовых кооперативов и юридических фирм в качестве защитников на предварительном следствии (ВС РФ, 1991, N 4, с. 9-10; 1993, N 6, с. 6).

Право пользоваться помощью адвоката (защитника) возникает у лица с момента официального предъявления ему притязаний (подозрения или обвинения), связанных с фактом преступления. Лицо, задержанное в качестве подозреваемого в совершении преступления, имеет право пользоваться помощью защитника с момента задержания, т.е. с момента объявления ему составленного в установленном УПК порядке протокола задержания (ч. 1 ст. 47 УПК; ч. 1 ст. 5 Федерального закона от 15 июля 1995 г. "О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений". - СЗ РФ, 1995, N 29, ст. 2759). И хотя фактически свобода человека начинает ограничиваться раньше (при его непосредственном доставлении в дежурную часть ОВД), право на помощь защитника, как и иные процессуальные права подозреваемого, он приобретает только после объявления ему протокола задержания.

Лицо, в отношении которого до предъявления обвинения применена мера пресечения

в виде заключения под стражу (ст. 90, 96 УПК), приобретает право пользоваться помощью защитника с момента заключения его под стражу. Под этим моментом УПК (ч. 1 ст. 47) подразумевает объявление подозреваемому постановления о применении в отношении его меры пресечения.

Обвиняемому, т.е. лицу, в отношении которого вынесено постановление о привлечении в качестве обвиняемого (ч. 1 ст. 46 УПК), помощь защитника предоставляется

с момента предъявления ему обвинения, т.е. с момента объявления ему постановления

органа дознания, следователя или прокурора о привлечении в качестве обвиняемого и разъяснения сущности предъявленного обвинения (ст. 148 УПК). Предъявление обвинения должно последовать не позднее двух суток с момента вынесения постановления

о привлечении в качестве обвиняемого.

По делам, предварительное расследование которых не проводилось (дела так называемого "частного обвинения" и дела, досудебная подготовка по которым осуществлялась в протокольной форме), защитник допускается к участию в деле

с момента принятия судьей дела к своему рассмотрению.

Устанавливая момент, с которого возможен допуск защитника к участию в производстве по уголовному делу, законодатель не исключает того, что незамедлительное приглашение защитника может оказаться технически невозможным. В этой связи он предусматривает, что, если явка защитника, избранного подозреваемым или обвиняемым, невозможна в течение 24 часов с момента задержания или заключения под стражу, лицо, производящее дознание, следователь, прокурор вправе предложить подозреваемому или обвиняемому пригласить другого защитника либо обеспечивают ему защитника через консультацию (ч. 2 ст. 47 УПК). В таких случаях до прибытия защитника подозреваемый или обвиняемый может отказаться от дачи показаний и от участия в иных следственных действиях, а лицо, производящее дознание, и следователь должны воздерживаться от проведения таких следственных действий. Как подчеркнул Пленум Верховного Суда Российской Федерации в постановлении от 31 октября 1995 г. "О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия", при нарушении конституционного права пользоваться помощью адвоката (защитника) "все показания задержанного, заключенного под стражу, обвиняемого и результаты следственных действий, проведенных с их участием, должны рассматриваться судом как доказательства, полученные с нарушением закона" (БВС РФ, 1996, N 1, с. 3).

Часто на практике право обвиняемого пользоваться помощью адвоката (защитника) ограничивается предварительным расследованием, а также стадиями производства в судах первой и кассационной инстанций.

Такое сужение этого права не вытекает ни из Конституции, ни из уголовно-процессуального законодательства. В ч. 2 ст. 48 Конституции указан лишь начальный момент, с которого возможно участие в деле адвоката, но конечные процессуальные границы такого участия не установлены. Из статьи же 46 УПК видно, что обвиняемым является как то лицо, в отношении которого вынесено постановление о привлечении в качестве обвиняемого, так и то, дело в отношении которого принято к производству судом (подсудимый) и в отношении которого вынесен обвинительный или оправдательный приговор (осужденный или оправданный). Таким образом, до тех пор, пока уголовно-процессуальная деятельность по конкретному уголовному делу не завершена, обвиняемый в этом деле (будь то в стадии надзорного производства или в стадии исполнения приговора) в полном объеме должен пользоваться всеми правами, включая и право на помощь защитника.

По делам, 1) в которых участвует государственный или общественный обвинитель; 2) несовершеннолетних; 3) немых, глухих, слепых и других лиц, которые в силу своих физических или психических недостатков не могут сами осуществлять свое право на защиту; 4) лиц, не владеющих языком, на котором ведется судопроизводство; 5) лиц, обвиняемых в совершении преступлений, за которые в качестве меры наказания может быть назначена смертная казнь; 6) лиц, между интересами которых имеются противоречия и если хотя бы одно из них имеет защитника, участие защитника является обязательным (ст. 49 УПК). Причем в четырех из шести перечисленных категорий дел (п. 2-5) участие защитника является обязательным уже с момента задержания, заключения под стражу или предъявления обвинения. Обязательность участия защитника означает, что, если подозреваемым, обвиняемым, его законным представителем или другими лицами по его поручению защитник не был приглашен,

орган дознания, следователь, прокурор или суд обязаны сделать это сами.

Рассматривая положения ч. 2 ст. 48 Конституции в системной связи с общепризнанными нормами международного права, и в частности и со ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах, предусматривающей право каждого при рассмотрении предъявленного ему обвинения сноситься с выбранным им самим защитником и защищать себя через его посредство, следует признать, что конституционное право пользоваться помощью адвоката (защитника) включает в себя и правомочия по самостоятельному выбору защитника.

Именно к такому выводу пришел Конституционный Суд Российской Федерации, рассмотревший 27 марта 1996 г. по жалобам ряда граждан дело о проверке конституционности ст. 1 и 21 Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 г. "О государственной тайне". В постановлении по данному делу Конституционный Суд признал, что распространение положений ст. 21 обжалуемого Закона об обязательности оформления специального допуска к государственной тайне на адвокатов, участвующих в уголовном судопроизводстве, и отстранение их от участия в деле в связи с отсутствием такого допуска не соответствует ст. 48, 123 (ч. 3) Конституции. Отказ обвиняемому (подозреваемому) в приглашении выбранного им адвоката по мотивам отсутствия у последнего допуска к государственной тайне, а также предложение обвиняемому (подозреваемому) выбрать защитника из определенного круга адвокатов, имеющих такой допуск, по мнению Конституционного Суда, "неправомерно ограничивают конституционное право гражданина на получение квалифицированной юридической помощи и право на самостоятельный выбор защитника", тогда как указанные конституционные права не могут быть ограничены ни при каких обстоятельствах (см.: ВКС, 1996, N 2, с. 34).

Конституционное право пользоваться помощью защитника может считаться обеспеченным лишь при условии, если защитнику предоставлена возможность активно участвовать в производстве по уголовному делу. Иными словами, составной частью в содержание этого права должны включаться и те конкретные процессуальные права, которыми защитник (адвокат) наделяется в ходе уголовного судопроизводства (ст. 51 УПК). Умаление этих прав или их ограничение должно признаваться соответственно умалением или ограничением права обвиняемого пользоваться помощью защитника.

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.

Комментарий к статье 49

1. В комментируемой статье закреплено одно из важнейших положений демократического правового государства, нашедшее свое отражение, и в ст. 11 Всеобщей декларации прав человека, и в ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах, - презумпция невиновности.

Принцип презумпции невиновности определяет характер отношений между государством,

его органами, должностными лицами и гражданами, с одной стороны, и лицом, против которого выдвинуты обвинения в преступлении, - с другой. Хотя этот принцип сформулирован как уголовно-процессуальный, его действие выходит за рамки собственно уголовного процесса и требует от всех - не только от органов, осуществляющих уголовное судопроизводство (следователя, прокурора, суда), но и от других лиц (в сфере трудовых, жилищных и пр. отношений) - относиться к человеку, чья вина в совершении преступления не доказана во вступившем в законную силу приговоре, как к невиновному.

Статья 49 Конституции текстуально относит презумпцию невиновности только к обвиняемому, т.е. к лицу, в отношении которого вынесено постановление о привлечении в качестве обвиняемого (ч. 1 ст. 46 УПК), однако ее положения в равной мере относятся и к подозреваемому - лицу, задержанному по подозрению в преступлении или до предъявления обвинения подвергнутому мере пресечения (ст. 52 УПК).

Обвиняемый (подозреваемый) может быть признан виновным лишь при условии, что его вина будет доказана в предусмотренном законом порядке (т.е. надлежащими субъектами - органом дознания, следователем, прокурором, потерпевшим; с помощью допустимых доказательств; при соблюдении установленных законом сроков и иных условий) и будет установлена в обвинительном приговоре суда. Вынесение в отношении

лица оправдательного приговора независимо от оснований оправдания (за отсутствием

события преступления, за отсутствием в деянии состава преступления, ввиду недоказанности участия подсудимого в совершении преступления) - исключает возможность постановления его невиновности под сомнение.

Не позволяет говорить о виновности обвиняемого и вынесение в отношении его постановления (определения) о прекращении уголовного дела ввиду истечения сроков давности уголовного преследования, амнистии или помилования, смерти обвиняемого, изменения обстановки, применения мер, заменяющих уголовную ответственность,

и по некоторым другим так называемым "нереабилитирующим" основаниям (п. 3, 4, 8 ст. 5; ст. 6-9 УПК РСФСР; прим. к ст. 174, 224, 218 УК и др.). Несмотря на то что в перечисленных случаях в постановлении (определении) о прекращении уголовного дела не содержится вывод о невиновности обвиняемого, а даже наоборот, как бы предполагается его виновность, вынесение такого решения не должно порождать

для лица никаких негативных правовых последствий, обусловливаемых фактом совершения

преступления. Недопустимость признания лица виновным в совершении преступления постановлением о прекращении уголовного дела была подтверждена еще в 1990 г. Заключением Комитета конституционного надзора СССР от 13 сентября 1990 г. "О несоответствии норм уголовного и уголовно-процессуального законодательства,

определяющих основания и порядок освобождения от уголовной ответственности с применением мер административного взыскания или общественного воздействия, Конституции СССР и международным актам о правах человека" (ВВС СССР, 1990, N 39, ст. 775).

После вступления обвинительного приговора в законную силу презумпция невиновности в отношении конкретного лица как бы прекращает свое действие. Однако это характерно лишь для отношений, складывающихся вне рамок уголовного судопроизводства. В уголовном же процессе при проверке законности и обоснованности

вступивших в законную силу приговоров принцип презумпции невиновности не утрачивает

своего значения в качестве правила, определяющего направление и порядок осуществления

правосудия: и прокурор, и суд, оценивая обоснованность сделанных в приговоре выводов о виновности осужденного, должны исходить именно из этого принципа,

а не из презумпции истинности приговора.

Из принципа презумпции невиновности вытекает ряд правовых последствий, получивших закрепление в других частях ст. 49 Конституции.

2. Одним из таких последствий является освобождение обвиняемого от обязанности доказывать свою невиновность (ч. 2 ст. 49). Бремя доказывания в уголовном судопроизводстве возлагается на прокурора, следователя, лицо, производящее дознание, а по делам частного обвинения – также на потерпевшего. Как указывается в ст. 20 УПК, суд, прокурор, следователь и лицо, производящее дознание, обязаны принять все предусмотренные законом меры для всестороннего, полного и объективного исследования обстоятельств дела, выявить как уличающие, так и оправдывающие обвиняемого, а также смягчающие и отягчающие его ответственность обстоятельства. Причем эти органы и лица не вправе переложить обязанность доказывания невиновности на обвиняемого.

Ненадлежащее выполнение органами, осуществляющими уголовное судопроизводство, своей обязанности по доказыванию либо переложение ее на обвиняемого может приводить к прекращению уголовного дела, оправданию подсудимого, отмене постановленного обвинительного приговора, а также к мерам дисциплинарного и иного правового воздействия в отношении виновных.

То, что обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность означает, что 1) он не может быть понужден к даче показаний или к представлению имеющихся в его распоряжении других доказательств; 2) признание обвиняемым своей вины не является "царицей доказательств" и может быть положено в основу обвинения лишь при подтверждении признания совокупностью имеющихся доказательств по делу (ч. 2 ст. 77 УПК); 3) отказ от участия в доказывании не может влечь для обвиняемого негативных последствий ни в части признания его виновным, ни в части определения вида и меры его ответственности.

Освобождение обвиняемого от обязанности доказывать свою невиновность не лишает его права участвовать в доказывании по уголовному делу. При желании обвиняемый может давать показания по делу, представлять другие доказательства (документы, вещественные доказательства), ходатайствовать о принятии мер к установлению и получению дополнительных доказательств. При этом закон не предусматривает для обвиняемого, участвующего в представлении доказательств, ответственность за дачу заведомо ложного показания, если, конечно, такое показание не сопряжено с обвинением невиновного лица в совершении преступления. Обвиняемый вправе также участвовать в доказывании, давая оценку собранным доказательствам в своих ходатайствах и заявлениях, а также в выступлении в судебных прениях.

Положения ч. 2 ст. 49 распространяются не только на самого обвиняемого, но и на его законного представителя и защитника, однако лишь в той мере, в какой эти положения исключают возможность установления для обвиняемого каких-либо

негативных последствий в связи с неэффективно осуществляемой его защитой. Вместе с тем, в отличие от обвиняемого, его защитник – адвокат согласно ч. 6 ст. 51 УПК – не вправе отказаться от принятой на себя защиты обвиняемого или подозреваемого.

3. Из презумпции невиновности вытекает также правило, что неустранимые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого (ч. 3 ст. 49).

Неустранимыми сомнения признаются в тех случаях, когда собранные по делу доказательства не позволяют сделать однозначный вывод о виновности или невиновности

обвиняемого, а предоставляемые законом средства и способы собирания доказательств исчерпаны. Когда же в процессе доказывания есть возможность устранить возникающие сомнения, их толкование в пользу того или иного решения недопустимо - такие сомнения должны устраняться.

Правило о толковании сомнений может касаться лишь фактической стороны уголовного дела: уголовно-релевантных признаков деяния (способ совершения, мотив, цель, размер ущерба и т.д.); свойств личности обвиняемого; допустимости и достоверности отдельных доказательств, с помощью которых устанавливаются событие преступления и виновность конкретного лица в его совершении.

В вопросах квалификации преступления или назначения наказания сомнения устраняются не путем их толкования, а с помощью уяснения смысла закона или принятия волевого решения.

Решение, принятое в результате истолкования неустраняемых сомнений в пользу обвиняемого, имеет такое же значение и порождает такие же юридические последствия, как если бы оно основывалось на однозначно доказанной невинности обвиняемого. В первую очередь это касается основного решения по уголовному делу - приговора: независимо от того, установлено ли было в ходе судебного заседания алиби подсудимого или возникшие сомнения в доказанности обвинения были истолкованы в его пользу, по делу должен быть вынесен оправдательный приговор "ввиду недоказанности участия подсудимого в совершении преступления" (п. 3 ч. 3 ст. 309 УПК). Оправдание, как, впрочем, и прекращение дела по этому основанию, несмотря на несколько неудачную его формулу, ставящую под сомнение невинность обвиняемого, означает полную его реабилитацию.

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.

Комментарий к статье 50

1. Положение ч. 1 ст. 50 выражает важнейший правовой принцип, получивший закрепление еще в п. 7 ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах, согласно которому "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".

Основной смысл этого конституционного положения конкретизирован в нормах уголовно-процессуального права, исходя из которых уголовное дело не может быть возбуждено, а возбужденное подлежит прекращению в отношении лица, о котором имеется вступивший в законную силу приговор по тому же обвинению, либо определение

(постановление) суда о прекращении дела по тому же основанию, либо 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 (п. 9, 10 ст. 5 УПК). Процессуальный закон, таким образом, исключает возможность вынесения по одному и тому же делу не только двух и более обвинительных приговоров (как это может показаться исходя из формулы "повторно осужден"), но и любых других окончательных

решений.

Приведенные нормы, однако, не препятствуют тому, чтобы после вступления приговора или постановления (определения) суда о прекращении дела в законную силу осуществлялась проверка его законности и обоснованности в порядке судебного надзора или по вновь открывшимся обстоятельствам, как не препятствуют они и проверке (прокурором или судом) постановления органа предварительного расследования о прекращении дела. Эти нормы не исключают также возможности возобновления производства по уголовному делу после отмены перечисленных в п. 9, 10 ст. 5 УПК процессуальных решений.

Из положения, закрепленного в ч. 1 комментируемой статьи, следует также вывод о недопустимости проведения параллельных производств по обвинению одного и того же лица в том же преступлении, независимо от наличия или отсутствия в каком-либо из этих дел окончательного решения. Проведение по уголовному делу параллельных производств не только бессмысленно (в случае вынесения по одному из них приговора или постановления (определения) о прекращении дела другие все равно должны быть прекращены согласно п. 9, 10 ст. 5 УПК), но и недопустимо с точки зрения прав человека, который в этом случае подвергся бы двойному уголовному преследованию.

Недопустимость повторного осуждения за одно и то же преступление означает также невозможность одновременного применения к лицу в связи с совершенным им деянием нескольких уголовно-правовых норм, устанавливающих ответственность за это деяние в целом и за отдельные его элементы (например, за разбой и за причинение в ходе разбойного нападения менее тяжкого телесного повреждения). Как нарушение положений ч. 1 ст. 50 должно рассматриваться и одновременное осуждение лица за одно и то же деяние на основе применения как общих, так и специальных норм УК (например, ч. 1 ст. 170 и ст. 175).

Вместе с тем предусмотренное уголовным законом усиление ответственности за совершение преступления повторно (например, ч. 2 ст. 144 УК), либо лицом, ранее судимым (например, ч. 2 ст. 130 УК), либо особо опасным рецидивистом (например, п. "л" ст. 102) не может рассматриваться как повторное осуждение.

Не могут считаться повторным осуждением также случаи назначения наряду с основным дополнительного наказания (ст. 22 УК).

2. Недопустимость использования доказательств, полученных с нарушением федерального закона, означает, что такие "доказательства" признаются не имеющими юридической силы и не могут быть положены в основу обвинения, а также использоваться

для доказывания иных значимых по делу обстоятельств (ч. 3 ст. 69 УПК). Не могут они использоваться также для обоснования необходимости совершения тех или иных процессуальных действий (обыска, применения меры пресечения и др.).

Доказательства признаются недопустимыми в случаях, если они получены:

1) в результате проведения следственного действия лицом, не имеющим на это права (в частности, по делам, по которым ведется предварительное следствие, орган дознания не вправе выполнять следственные действия без специального на то поручения следователя);

2) с нарушением установленной уголовно-процессуальным законом процедуры производства следственного или судебного действия (недопустим, в частности, допрос обвиняемого, потерпевшего или свидетеля в ночное время, с 22 до 6 часов, кроме случаев, не терпящих отлагательства);

3) в форме, не соответствующей требованиям закона (см., в частности, ст. 102 УПК);

4) с применением насилия, угроз либо обмана;

5) с нарушением процессуальных прав соответствующих субъектов уголовно-процессуальной

деятельности (обвиняемый, в частности, вправе требовать, чтобы при его допросе присутствовал защитник) или без разъяснения им этих прав (в частности, права супруга или близкого родственника отказаться от дачи показаний);

6) с нарушением иных прав и свобод участников процесса и других граждан, включая гарантируемые Конституцией права на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, тайну переписки, телефонных переговоров и иных сообщений,
на неприкосновенность жилища;

7) из источников, не предусмотренных уголовно-процессуальным законодательством (недопустимы, например, доказательства, полученные из анонимного источника или со ссылкой на него, результаты применения полиграфа или биоэнергетических способностей человека).

Результаты оперативно-розыскной деятельности, как предусмотрено ч. 2 ст. 11 Федерального закона от 12 августа 1995 г. "Об оперативно-розыскной деятельности" (СЗ РФ, 1995, N 33, ст. 3349), могут служить поводом и основанием к возбуждению уголовного дела, а также использоваться в доказывании по уголовным делам в соответствии с положениями уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации, регламентирующими собирание, проверку и оценку доказательств.

Это означает, в частности, что в качестве доказательств в уголовном судопроизводстве могут быть использованы лишь такие результаты оперативно-розыскной деятельности, которые получены компетентными лицами при осуществлении проводимых в рамках закона оперативных мероприятий и как по форме, так и по содержанию отвечают требованиям УПК.

С учетом этого должны признаваться недопустимыми в качестве доказательств, в частности, аудиозаписи телефонных переговоров, полученные без санкции суда; сообщения конфиденциальных сотрудников без расшифровки данных о них, в силу чего они не могут быть проверены. Не могут использоваться при рассмотрении уголовных дел также результаты таких оперативно-розыскных мероприятий, как контролируемая поставка и оперативный эксперимент (п. 13, 14 ч. 1 ст. 6 Федерального закона "Об оперативно-розыскной деятельности"), если проведение таковых было сопряжено с провоцированием граждан на совершение противоправных действий.

Постановление приговора суда или иного процессуального решения на основе доказательств, полученных с нарушением требований уголовно-процессуального закона, влечет пересмотр этого решения. При определенных условиях получение и использование органами и лицами, осуществляющими уголовное судопроизводство, недопустимых доказательств может приводить к привлечению виновных в этом лиц к уголовной ответственности (см. ст. 171, 179 УК).

3. Правосудие, как отмечено в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 2 февраля 1996 г. по делу о проверке конституционности п. 5 ч. 2 ст. 371, ч. 3 ст. 374 и п. 4 ч. 2 ст. 384 УПК (ВКС, 1996, N 2, с. 2), по самой своей сути может признаваться таковым лишь при условии, что оно отвечает требованиям справедливости и обеспечивает эффективное восстановление в правах (ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах; ст. 8 Всеобщей декларации прав человека). Ошибочное судебное решение не может рассматриваться как акт правосудия и должно быть исправлено.

С учетом этих обстоятельств Конституция, как и Международный пакт о гражданских и политических правах (п. 5 ст. 14, п. 4 ст. 6), предусматривает право каждого осужденного на проверку вынесенного в отношении его приговора, а также право просить о помиловании или смягчении наказания. Право на пересмотр приговора означает в данном случае лишь то, что каждый приговор может быть проверен по жалобе осужденного компетентной инстанцией, однако из этого вовсе не следует, что каждый проверяемый приговор в обязательном порядке должен быть отменен или изменен.

В соответствии с установленным уголовно-процессуальным законом порядком

производства в кассационной инстанции осужденный имеет право принести кассационную жалобу на приговор в течение семи суток с момента провозглашения приговора, а если осужденный содержится под стражей - то семи суток с момента вручения ему копии приговора (ст. 325, 328 УПК). В интересах осужденного имеют право подать кассационную жалобу также его законный представитель и защитник. Жалоба, поданная надлежащим лицом и в установленный законом срок, подлежит обязательному рассмотрению в вышестоящем суде.

Единственное исключение из этого правила предусмотрено в отношении приговоров, выносимых Судебной коллегией по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации, которые, согласно ч. 5 ст. 325 УПК, обжалованию и опротестованию в кассационном порядке не подлежат. Правомысленность такого законодательного решения, принятого еще в 1960 г., задолго до принятия Конституции Российской Федерации, в настоящее время вызывает серьезные сомнения, особенно если учесть, что права на обжалование приговора лишаются лица, осуждаемые по наиболее сложным, имеющим особое общественное значение и влекущим наиболее существенные последствия делам.

Действующее законодательство предоставляет осужденному возможность обжаловать также приговор, вступивший в законную силу, однако такая жалоба является лишь побудительным импульсом, но не поводом, предопределяющим во всяком случае проверку законности и обоснованности обжалуемого приговора вышестоящим судом. Вступившие в законную силу приговоры могут быть пересмотрены, в том числе и по инициативе осужденного, лишь на основе подготовленных компетентными должностными лицами протестов или заключений о расследовании вновь открывшихся обстоятельств (ст. 371, 386, 387 УПК).

Государство в силу лежащей на нем обязанности признавать, соблюдать и защищать права и свободы (ст. 2 и 45 Конституции) должно создавать эффективные правовые механизмы устранения любых нарушений, в том числе допущенных его органами и должностными лицами при осуществлении уголовного судопроизводства. С учетом этого законодательные нормы, регламентирующие порядок и условия защиты прав и законных интересов осужденного, в своей совокупности должны обеспечивать ему возможность добиваться отмены или изменения незаконного или необоснованного приговора независимо от каких бы то ни было формальных обстоятельств. Оценивая с этих позиций действующее уголовно-процессуальное законодательство, Конституционный

Суд Российской Федерации в постановлении от 2 февраля 1996 г. констатировал недопустимость лишения человека права обжаловать незаконное и необоснованное осуждение и признал не соответствующим Конституции положение п. 4 ч. 2 ст. 384 УПК, которое ограничивает круг оснований к возобновлению уголовного дела лишь обстоятельствами, "неизвестными суду при постановлении приговора или определения", и в силу этого препятствует в случаях исчерпания возможностей судебного надзора исправлению судебных ошибок, нарушающих права и свободы человека и гражданина.

Гарантией реализации осужденным права на пересмотр приговора вышестоящим судом является то, что по его жалобе приговор не может быть отменен кассационной инстанцией в связи с необходимостью применения закона о более тяжком преступлении

либо за мягкостью наказания (ч. 2 ст. 340 УПК). Реализация осужденным своего права добиваться пересмотра незаконного и необоснованного приговора в порядке судебного надзора в определенной мере обеспечивается также положениями ст. 373 УПК, согласно которой пересмотр в порядке надзора обвинительного приговора в связи с необходимостью применения закона о более тяжком преступлении, за

мягкостью наказания или по иным основаниям, влекущим ухудшение положения осужденного, допускается лишь в течение года по вступлению его в законную силу.

Помилование, о котором вправе просить каждый осужденный, согласно п. "в" ст. 89 Конституции, осуществляет лишь Президент Российской Федерации. Ни Конституция, ни действующее законодательство не связывают реализацию Президентом

своих полномочий по помилованию с какими-либо формальными условиями, что предоставляет ему возможность самому определять процедуру прохождения материалов и объем осуществляемого помилования (см. комментарий к ст. 89).

Актом помилования осужденный может быть полностью или частично освобожден от наказания либо наказание ему может быть заменено более мягким. При этом, заменяя один вид наказания другим, Президент Российской Федерации не может выходить за минимальные и максимальные границы, установленные уголовным законом для соответствующего вида наказания. Лишь в случае замены в порядке помилования смертной казни лишением свободы УК специально предусматривает возможность его назначения пожизненно (ч. 1 ст. 24).

Издание указа о помиловании не означает внесения изменений в приговор суда или его отмену - этот акт лишь изменяет характер исполнения приговора. Поэтому факт помилования осужденного не лишает его права добиваться отмены или изменения приговора в установленном уголовно-процессуальным законом порядке.

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.

Комментарий к статье 51

1. Показания лиц, которые обладают какой-либо информацией об обстоятельствах, подлежащих установлению в ходе конституционного, гражданского, уголовного, административного или арбитражного судопроизводства, - свидетелей, потерпевших, обвиняемых и истцов, ответчиков и др. - являются одним из важнейших процессуальных средств, с помощью которого обеспечивается установление истины по делу и решение иных задач, стоящих перед правосудием. С учетом значимости показаний различных участников процесса и других лиц, привлекаемых к производству по делу, государство закрепляет обязанность свидетельствовать в качестве одной из важнейших юридических обязанностей граждан (см., в частности, ст. 64 ФКЗ оКС, ст. 62 ГПК, ст. 73, 75 УПК), неисполнение которой в форме отказа от дачи показаний или дачи заведомо ложных показаний может влечь наступление даже уголовной ответственности (ст. 180-182 УК).

Вместе с тем Конституция России закрепляет в качестве одного из неотъемлемых прав любого человека не свидетельствовать в суде или ином органе против себя самого, своего супруга и близких родственников. Это право служит гарантией, обеспечивающей достоинство человека (ст. 21), неприкосновенность его частной жизни, личной и семейной тайны (ст. 23, 24), возможность защиты им своих прав и свобод (ст. 45), рассмотрение дел в судах на основе презумпции невиновности и состязательности (ст. 49, 123).

Наличие подобной гарантии, провозглашаемой на конституционном уровне,

приобретает особый смысл, если учесть, что еще не так давно в нашем государстве признание обвиняемым по уголовному делу своей вины рассматривалось в качестве "царицы доказательств" и соответствующие органы всяческими способами добивались получения от обвиняемого такого признания.

Подпунктом "g" п. 3 ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах право "не быть принуждаемым к даче показаний против самого себя или к признанию себя виновным" предусмотрено в качестве одной из гарантий при рассмотрении любого предъявленного лицу обвинения. Комментируемая статья Конституции, однако, не ограничивает возможности осуществления этого права лишь сферой уголовного судопроизводства и, соответственно, вопросами установления виновности лица в совершении преступления. Сообразно этому в отраслевом законодательстве не предусматривается обязанность давать показания не только для подозреваемого и обвиняемого (ст. 46, 52 УПК), но и для гражданского истца и гражданского ответчика, стороны в конституционном судопроизводстве (ст. 54, 55 УПК; ст. 60 ГПК; ст. 53 ФКЗ оКС) – лиц, чьи показания (объяснения) по собственному делу объективно, помимо их воли, могут быть использованы во вред отстаиваемым интересам.

Из положения, закрепленного в ч. 1 ст. 51, следует несколько практических выводов.

Во-первых, любой человек вправе по своему усмотрению решать, свидетельствовать ему в отношении себя самого, своего супруга и близких родственников или отказаться от дачи показаний. При этом процессуальная роль допрашиваемого лица не имеет существенного значения: даже если человек не является подозреваемым или обвиняемым, от него нельзя под угрозой ответственности требовать показаний по делу, возбужденному в отношении него, или по тем противоправным действиям, к которым он может быть причастен. Точно так же не имеет значения, является ли супруг или близкий родственник допрашиваемого участником процесса.

Во-вторых, отсутствие обязанности свидетельствовать против себя самого или против своих близких родственников предполагает право человека отказаться не только от дачи показаний, но и от предоставления правоприменительным органам иных компрометирующих его доказательств: предметов и орудий преступлений, других вещественных доказательств, документов и т.д.

В-третьих, суды и иные правоприменительные органы не могут обязать допрашиваемое лицо в той или иной форме свидетельствовать против себя, супруга и близких родственников. Они не вправе использовать для получения таких показаний угрозы (в том числе ответственностью), шантаж, иное принуждение, равно как и обман (в частности, умолчание о праве отказаться от дачи показаний). Это, конечно, не означает, что следователь или суд не может предлагать лицу дать подобные показания или пытаться в законных рамках с помощью специальной тактики и методики ведения допроса добиваться таких показаний.

В-четвертых, отказ от дачи показаний, равно как и заранее не обещанные укрывательство преступления или недонесение о нем, а применительно к обвиняемому (подозреваемому) – также дача заведомо ложных показаний, не могут влечь уголовную или иную ответственность для лиц, указанных в комментируемой статье (см. 18, 19 УК).

К сожалению, отраслевое – как процессуальное, так и материальное – законодательство пока еще не восприняло в полной мере положения ст. 51 Конституции, в связи с чем правоприменитель при выполнении тех или иных процессуальных действий,

а также при решении вопросов, связанных с установлением ответственности участников процесса, зачастую вынужден пользоваться не специальными нормами закона, а непосредственно предписаниями указанной статьи Конституции.

Круг близких родственников, о которых идет речь в ч. 1 комментируемой статьи, подлежит определению в федеральном законе. Действующие в настоящее время УПК (п. 9 ст. 34) и УК (прим. к ст. 19) относят к их числу родителей, детей, усыновителей, усыновленных, родных братьев и сестер, деда, бабушку и внуков.

2. Часть 2 ст. 51 законодателю предоставлено право расширять круг лиц, которые освобождаются от обязанности давать свидетельские показания. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 61 ГПК в качестве свидетелей в гражданском процессе не могут быть вызваны и допрошены представители по гражданскому делу или защитники по уголовному делу - об обстоятельствах, которые стали им известны в связи с исполнением обязанностей представителя или защитника. Сходное положение закреплено и в ч. 2 ст. 72 УПК, согласно которой в качестве свидетеля не могут допрашиваться: защитник обвиняемого - об обстоятельствах дела, которые стали ему известны в связи с выполнением обязанностей защитника; адвокат, представитель профессионального союза и другой общественной организации - об обстоятельствах, которые стали им известны в связи с исполнением ими обязанностей представителя.

УПК (п. 11 ст. 5) также предусматривает освобождение священнослужителя от обязанности давать показания об обстоятельствах, ставших ему известными из исповеди. Освобождение от обязанности давать свидетельские показания по гражданскому или уголовному делу Федеральный закон от 8 мая 1994 г. "О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" предусмотрел также для вышеуказанных депутатов - относительно обстоятельств, ставших им известными в связи с выполнением ими депутатских обязанностей (ст. 19 - СЗ, 1994, N 2, ст. 74).

Рассматривая вопрос о проверке конституционности указанной нормы, Конституционный

Суд Российской Федерации в своем постановлении N 5-П от 20 февраля 1996 г. признал ее соответствующей Конституции, "но не допускающей расширительного толкования и отказа от дачи свидетельских показаний об обстоятельствах, не связанных с осуществлением депутатской деятельности, однако необходимых в интересах правосудия при выполнении требований статей 17 (часть 3) и 52 Конституции

Российской Федерации". Суд также отметил, что по смыслу ст. 51 Конституции депутат может быть освобожден от дачи свидетельских показаний о доверительно сообщенной ему информации, распространение которой в форме свидетельских показаний

по существу будет означать, что лицо, доверившее ее, ставится в положение, когда оно фактически (посредством доверителя) свидетельствует против самого себя.

Отсутствие у вышеперечисленных лиц обязанности давать свидетельские показания

относительно определенных групп информации не означает, что они вообще не могут быть допрошены в гражданском, уголовном или ином судопроизводстве. Их отказ дать свидетельские показания об обстоятельствах, не указанных в соответствующем

законе, может влечь применение мер уголовной ответственности на общих основаниях.

В ст. 61 ГПК и в ст. 72 УПК предусматривается также, что не могут быть вызваны и допрошены в качестве свидетелей лица, которые в силу своих физических или психических недостатков не способны правильно воспринимать факты, имеющие значение для дела, или давать о них правильные показания. Как представляется,

смысл этой нормы несколько иной, нежели ч. 2 ст. 51. В то время как конституционная норма обеспечивает в первую очередь права и свободы человека и гражданина, доверившего информацию адвокату, священнику, врачу или т.п., указанные нормы процессуального законодательства обеспечивают интересы правосудия, предохраняя его от получения недостоверной информации.

Статья 52

Права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом. Государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба.

Комментарий к статье 52

29 ноября 1985 г. Генеральная Ассамблея ООН на своем 96 пленарном заседании приняла Декларацию основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотреблений властью (см.: Сборник стандартов и норм ООН в области предупреждения преступности и уголовного правосудия. - Нью-Йорк, ООН, 1992, с. 242-244), назначение которой состояло в том, чтобы содействовать максимальной защите прав миллионов людей во всем мире, которым наносится ущерб в результате преступлений и злоупотреблений властью. Положения данной Декларации относятся к числу тех общепризнанных принципов, которыми надлежит руководствоваться как законодательным, так и правоприменительным органам, реализуя предписания ст. 52 Конституции и принятое на себя Россией обязательство обеспечить любому лицу, права и свободы которого нарушены, эффективное средство правовой защиты (п. "а" п. 3 ст. 2 Международного пакта о гражданских и политических правах).

В соответствии с п. 1 раздела "А" Декларации основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотреблений властью под жертвами преступлений понимаются "лица, которым индивидуально или коллективно был причинен вред, включая телесные повреждения или моральный ущерб, эмоциональные страдания, материальный ущерб или существенное ущемление их основных прав в результате действия или бездействия, нарушающего действующие национальные уголовные законы, включая законы, запрещающие преступное злоупотребление властью". Лица, которым такой вред причинен в результате действия или бездействия, еще не представляющего собой нарушения национальных уголовных законов, но являющегося нарушением международно-правовых норм, касающихся прав человека, являются жертвами злоупотреблений властью (п. 18 раздела "В").

Сходное определение потерпевшего от преступления содержится в ст. 53 УПК, согласно которой им признается лицо, которому преступлением причинен моральный, физический или имущественный вред. В этом определении, однако, есть и несколько отличительных черт, которые в ряде случаев могут приводить к ограничению прав личности. Так, по смыслу ст. 53 УПК лицо, которому преступлением причинен вред, не является, а признается потерпевшим: следовательно, до вынесения органом дознания, следователем, прокурором или судьей постановления о признании лица потерпевшим оно не будет иметь такого статуса. Нельзя не заметить и то, что ст. 53 УПК дает ограниченный перечень видов вреда, причинение которого дает основания считать лицо потерпевшим, и, по буквальному смыслу, не предполагает возможности признания потерпевшим лица, которому реальный вред не был причинен,

а существовала только его угроза.

С приобретением лицом статуса потерпевшего, т.е. после вынесения постановления (определения) о признании потерпевшим, это лицо наделяется комплексом прав, связанных с его участием в доказывании в стадии предварительного расследования и в судебном заседании, с ознакомлением со всеми материалами дела, с отстаиванием своих интересов путем предъявления иска, заявления ходатайств, обжалования действий и решений органов предварительного следствия и суда, принесения возражений на жалобы и протесты других участников процесса (ч. 2 ст. 53 УПК). Некоторые категории уголовных дел - о преступлениях, предусмотренных ст. 112, 130 (ч. 1), 131 УК, 117 (ч. 1) и 141 УК, - могут быть возбуждены лишь по жалобе потерпевшего, причем дела о преступлениях, предусмотренных ст. 112, 130 (ч. 1) и 131 УК, подлежат прекращению в случае примирения потерпевшего с обвиняемым. По этим делам, а также по делам, рассматриваемым судом присяжных, потерпевший вправе поддерживать в судебном заседании обвинение. В то же время по большинству дел ни уголовное, ни уголовно-процессуальное законодательство не предоставляет потерпевшему прав, позволяющих ему оказывать какое-либо фиксированное влияние на характер и содержание принимаемого по этому делу решения (он не может отказаться от выдвинутых против обвиняемого притязаний, не может требовать прекращения дела и т.п.).

Государство, обеспечивая потерпевшему доступ к правосудию и компенсацию причиненного вреда, не только детально регламентирует его права, связанные с подачей в компетентные органы заявлений (жалоб) о совершенном преступлении и с участием в проводимом по этим заявлениям разбирательстве, но и устанавливает обязанности соответствующих правоприменительных органов. Им, в частности, предписывается принимать и разрешать все заявления о преступлениях (ст. 109 УПК), принимать меры к розыску принадлежащих потерпевшему предметов и материальных ценностей (ст. 167, 168 УПК), обеспечивать гражданский иск (ст. 175, 311 УПК). Да и в целом вся система уголовно-процессуальной деятельности, направленная на обеспечение раскрытия преступления и изобличение виновного, служит, в конечном

счете, защите прав и законных интересов лиц, пострадавших от преступлений.

Важное положение, касающееся защиты прав потерпевшего, было зафиксировано в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 13 ноября 1995 г. по делу о проверке конституционности ч. 5 ст. 209 УПК (ВКС, 1995, N 6, с. 18-25). Согласно этому решению в случае прекращения уголовного дела органами предварительного расследования потерпевший, реализуя свое право на доступ к правосудию, вправе обратиться с жалобой на соответствующее постановление органа дознания, следователя или прокурора в суд.

Ущерб, причиненный лицу в результате преступления, подлежит возмещению согласно общим правилам ГК об обязательствах вследствие причинения вреда. Согласно п. 1 ст. 1064 ГК вред, причиненный личности или имуществу гражданина, а также вред, причиненный имуществу юридического лица, подлежит возмещению в полном объеме лицом, причинившим вред. Как следует из ст. 15 ГК, при определении

суммы материальных убытков, причиненных преступлением, необходимо иметь в виду расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно было произвести для восстановления нарушенного права, утрату или повреждение его имущества (реальный ущерб), а также неполученные доходы, которые это лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено (упущенная выгода). Причем одновременно с возмещением материального

вреда потерпевшим может быть поставлен вопрос о компенсации ему виновным и

морального вреда (ст. 151 ГК).

Аналогичным образом должен решаться вопрос о возмещении вреда, причиненного злоупотреблениями властью, с той лишь разницей, что это возмещение должно осуществляться не непосредственно виновным должностным лицом или служащим, а Российской Федерацией, соответствующим субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием (ст. 16 ГК).

Обязанность государства обеспечить компенсацию причиненного вреда не означает, хотя и не исключает, принятием на себя государством материальной ответственности за совершаемые в стране преступления. Положение о том, что ущерб, нанесенный собственнику преступлением, возмещается государством по решению суда, ранее имелось в нашем законодательстве (ч. 3 ст. 30 Закона РСФСР от 24 декабря 1990 г. "О собственности в РСФСР". ВВС РСФСР, 1990, N 30, ст. 416), однако в силу его экономической и организационной необоснованности оно практически так и не применялось. Федеральным же законом от 30 ноября 1994 г. "О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации" (СЗ РФ, 1994, N 32, ст. 3302) Закон о собственности, включая и вышеприведенное положение, был отменен с 1 января 1995 г.

Таким образом, в настоящее время есть все основания говорить только о том, что государство в рамках выполнения своих обязанностей, вытекающих из ст. 52 Конституции, создает необходимые законодательные и правоприменительные механизмы, обеспечивающие розыск виновного, арест его имущества, доказывание вины в совершении преступления и другие условия, необходимые для принятия и исполнения решения о возмещении вреда виновным лицом.

Что же касается прямой компенсации ущерба за счет государства, то, как отмечалось выше, она предусматривается лишь в случаях, когда ущерб был причинен в результате злоупотребления властью.

Декларация основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотреблений властью (пп. 12-14) предусматривает более широкие государственные обязательства по компенсации вреда, причиненного преступлением, в связи с чем призывает государства в тех случаях, когда компенсацию невозможно получить в полном объеме от правонарушителя или из других источников, принимать меры к предоставлению финансовой компенсации жертвам, которые в результате тяжких преступлений получили значительные телесные повреждения или существенно подорвали свое физическое или психическое здоровье, а также семьям лиц, которые умерли или стали физически неполноценными или недееспособными в результате преступления. Кроме того, потерпевшим должна оказываться необходимая материальная, медицинская, психологическая помощь по различным каналам. В этих целях государства должны содействовать созданию, укреплению и расширению различных национальных фондов для оказания помощи жертвам. Однако до тех пор, пока названные положения не стали составной частью российской правовой системы, они не могут иметь непосредственное регулятивное значение.

Статья 53

Каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц.

Комментарий к статье 53

Из закрепленного в ст. 53 принципа, определяющего порядок возмещения

вреда, причиненного лицу незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти, следует по меньшей мере четыре вывода: 1) за действия государственных органов и их должностных лиц ответственность во всяком случае несет государство; 2) вред, причиненный незаконными действиями, должен возмещаться каждому, независимо от его национальности, пола, возраста и других признаков; 3) коль скоро Конституцией не установлено иное, возмещению должен подлежать любой вред в полном объеме; 4) основанием для возмещения вреда является объективная незаконность действий (бездействия) органа или должностного лица, независимо от наличия или отсутствия в его действиях умысла или иной формы вины.

Детальное регулирование оснований, условий и порядка возмещения вреда осуществляется гражданским законодательством, в котором закреплено 3 правила, в соответствии с которыми должен решаться вопрос об ответственности государства за вред, причиненный его органом или должностным лицом.

Первое из них, носящее общий характер, состоит в том, что вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежит возмещению за счет соответственно казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования (ст. 1069 ГК). В соответствии с этим правилом подлежит возмещению и вред, причиненный в результате незаконных действий органов дознания, предварительного следствия и прокуратуры, но не приведший к незаконному осуждению, незаконному привлечению к уголовной ответственности, незаконному применению в качестве меры пресечения заключения под стражу или подписки о невыезде, а также к незаконному наложению административного взыскания в виде ареста или исправительных работ (ч. 2 ст. 1070 ГК).

Второе правило установлено для случаев причинения вреда в результате незаконного осуждения, незаконного привлечения к уголовной ответственности, незаконного применения в качестве меры пресечения заключения под стражу или подписки о невыезде, незаконного наложения административного взыскания в виде ареста или исправительных работ. Такой вред подлежит возмещению за счет казны Российской Федерации, а в предусмотренных законом случаях за счет казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования в полном объеме независимо от вины должностных лиц в порядке, установленном законом.

В настоящее время в качестве такого "закона" могут рассматриваться Указ Президиума Верховного Совета СССР "О возмещении ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями государственных и общественных организаций, а также должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей", принятый еще 18 мая 1981 г., и утвержденное им Положение о порядке возмещения ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда (ВС СССР, 1981, N 21, ст. 741). Эти акты предусматривают, в частности, что ущерб, причиненный в результате вышеперечисленных действий, подлежит возмещению независимо от вины должностных лиц при условии оправдания обвиняемого или прекращения в отношении него уголовного дела по одному из реабилитирующих оснований (отсутствие события преступления, отсутствие в деянии состава преступления или недоказанность участия лица в совершении преступления). Представляется, однако, что вышеназванные ограничительные условия не в полной мере отвечают предписаниям нового ГК, и в частности его ст. 1070: ведь незаконным

осуждение будет не только в том случае, если впоследствии лицо реабилитируется, но и в том случае, если в порядке надзорного производства ранее назначенное и отбытое наказание значительно снижается.

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

Согласно ч. 3 ст. 2 Указа от 18 мая 1981 г. лицо лишается права на возмещение ущерба, если в ходе судопроизводства оно путем самооговора препятствовало установлению истины, кроме случаев, если этот самооговор явился следствием применения к гражданину насилия или иных незаконных мер (п. 3 Инструкции Минюста СССР, Прокуратуры СССР, Минфина СССР, Верховного Суда СССР, МВД СССР и КГБ СССР от 2 марта 1982 г. по применению Положения о порядке возмещения ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда). Эта норма в определенной мере согласуется с записанным в п. 6 ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах правилом, согласно которому лицо, понесшее наказание в результате судебной

ошибки, получает компенсацию согласно закону, если не будет доказано, что новое или вновь обнаруженное обстоятельство, свидетельствующее об ошибке, не было в свое время обнаружено исключительно или отчасти по его вине.

Пунктом 2 Положения от 18 мая 1981 г. перечисляются конкретные виды вреда, который должен быть возмещен реабилитированному, однако в связи с введением в действие частей первой и второй ГК эти нормы, как ограничивающие права и законные интересы граждан, должны быть признаны недействующими. Следовательно, в настоящее время возмещению должны подлежать как прямые убытки, так и упущенная выгода и моральный вред. Другое дело, что в полной мере все эти виды вреда подлежат возмещению лишь при условии, что они причинены после 1 марта 1996 г. либо не ранее 1 марта 1993 г., если причиненный вред остался невозмещенным (ст. 12 Федерального закона от 26 января 1996 г. "О введении в действие части второй Гражданского кодекса Российской Федерации". - СЗ РФ, 1996, N 5, ст. 411). За вред, причиненный до указанных дат, возмещение ущерба может быть произведено лишь в тех пределах, которые определялись Положением от 18 мая 1981 г.

В соответствии с п. 10 Положения от 18 мая 1981 г. требование о возмещении ущерба направляется гражданином в течение 6 месяцев со дня вынесения оправдательного

приговора или постановления (определения) о прекращении дела в орган, принявший решение о реабилитации. По решению этого органа и должно осуществляться возмещения

ущерба. С подобными требованиями гражданин может обратиться и в суд.

Суть третьего правила состоит в том, что вред, причиненный при осуществлении правосудия действиями, не связанными с незаконным осуждением, привлечением к уголовной ответственности или ограничением свободы, возмещается в случае, если вина судьи установлена приговором суда, вступившим в законную силу (ч. 2 ст. 1070 ГК).

Особый порядок возмещения ущерба, причиненного незаконными действиями органов государственной власти и их должностных лиц, установлен Законом Российской Федерации от 18 октября 1991 г. "О реабилитации жертв политических репрессий" с последующими изменениями и дополнениями от 26 июня 1992 г., 22 декабря 1992 г., 3 сентября 1993 г., 4 ноября 1995 г. (ВВС РФ, 1991, N 44, ст. 1428; 1992, N 28, ст. 1624; 1993, N 1, ст. 21; Российская газета, 15 октября 1993 г., N 193; СЗ РФ, 1995, N 45, ст. 4242). Этот Закон распространяется на всех лиц, подвергшихся на территории Российской Федерации с 25 октября (7 ноября) 1917 г. по политическим мотивам репрессиям в форме: осуждения за государственные и иные преступления; применения репрессий по решениям органов ВЧК, ГПУ-ОГПУ, "особых совещаний", "троек" и иных органов, осуществлявших судебные функции; административных ссылки, высылки, направления на спецпоселение, привлечения к принудительному труду в условиях ограничения свободы, а также иного ограничения

прав и свобод; необоснованного помещения в психиатрические учреждения на принудительное лечение; необоснованного привлечения к уголовной ответственности и прекращения дел на них по нереабилитирующим основаниям; признания социально опасными по политическим мотивам и лишения свободы, ссылки, высылки по решениям судов и внесудебных органов без предъявления обвинения в совершении конкретного преступления (ст. 3). Наряду с перечисленными лицами Закон распространяется также на детей и иных лиц, признаваемых пострадавшими от политических репрессий (ст. 2-1).

Реабилитированные лица, в соответствии с ч. 1 ст. 12 Закона, восстанавливаются в утраченных в связи с репрессиями социально-политических и гражданских правах, воинских и специальных званиях, им возвращаются государственные награды, предоставляются льготы, выплачиваются компенсации в порядке, установленном законами и иными нормативными актами Российской Федерации, а также возмещается причиненный в связи с репрессиями материальный ущерб.

Порядок выплаты денежной компенсации и предоставления льгот лицам, реабилитированным в соответствии с Законом "О реабилитации жертв политических репрессий", определяется постановлениями Правительства Российской Федерации от 16 марта 1992 г. N 160, 10 июня 1993 г. N 546, 3 мая 1994 г. N 419, 22 марта 1995 г. N 290 (см. соответственно: СПП РФ, 1992, январь - март, с. 472-473; СА РФ, 1993, N 24, ст. 2241; СЗ, 1994, N 3, ст. 216; СЗ, 1995, N 13, ст. 1150).

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.

Комментарий к статье 54

1. Правила, содержащиеся в комментируемой статье, возводят на конституционный уровень гуманные нормы о действии закона во времени, которые до этого содержались только в уголовном законодательстве, а с принятием в 1980 г. Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях появились и в этой отрасли законодательства.

Для названных отраслей регламентирование действия законов во времени имеет особое значение, поскольку они касаются наиболее острых вопросов, нередко затрагивая основные права и свободы человека и гражданина, включая право на жизнь. Однако нормы, закрепленные в комментируемой статье, имеют всеобщий характер и касаются любых законов, устанавливающих юридическую ответственность за правонарушения.

В гражданском законодательстве вопросы обратной силы закона часто решаются в вводных законах к гражданским кодексам. Так было при введении в действие ГК РСФСР 1922 г. и двух последующих гражданских кодексов. Например, в силу ст. 3 Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 12 июня 1964 г. "О порядке введения в действие Гражданского и Гражданского процессуального кодексов РСФСР" (ВС РСФСР, 1964, N 24, ст. 416) Гражданский кодекс РСФСР 1964 г. действовал

с обратной силой на гражданские правоотношения, возникшие до 1 октября 1964 г., но не урегулированные действовавшим в момент их возникновения законодательством (договор хранения, договор о совместной деятельности и др.).

Федеральный закон от 30 ноября 1994 г. "О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации" (ВФС РФ, 1994, N 16, ст. 668) также содержит ряд норм, касающихся обратной силы закона. В частности, в ст. 10 Закона содержится такое правило: "Установленные частью первой Кодекса сроки исковой давности применяются к тем искам, сроки предъявления которых, предусмотренные ранее действовавшим законодательством, не истекли до 1 января 1995 года", а в ст. 11 этого же Закона сказано: "Действие ст. 234 Кодекса (приобретательская давность) распространяется и на случаи, когда владение имуществом началось до 1 января 1995 года и продолжается в момент введения в действие части первой Кодекса".

Комментируемые конституционные нормы являются универсальными, носят общеобязательный характер и не допускают исключений. Это важно отметить, ибо в прошлом сплошь и рядом нарушались общепринятые принципы действия законов во времени. Это приводило к тому, что те или иные деяния объявлялись тяжкими преступлениями и им еще придавалась обратная сила.

Так, например, было с постановлением Президиума ЦИК СССР от 21 ноября 1929 г. (СЗ, 1929, N 76, ст. 732) "Об объявлении вне закона должностных лиц-граждан Союза ССР за границей, перебежавших в лагерь врагов рабочего класса и крестьянства и отказывающихся вернуться в Союз ССР". Этот Закон, известный как "Закон о невозвращенцах", рассматривал лиц, отказавшихся вернуться в СССР, как перебежчиков в лагерь врагов, квалифицировал их действия как измену, влекущую объявление вне закона, последствием чего были конфискация всего имущества осужденного и расстрел его через 24 часа после удостоверения личности. В ст. 6 постановления было сказано: "Настоящий закон имеет обратную силу".

В начале 60-х годов недоумение юридической общественности вызвало придание уголовному закону обратной силы по делу о валютных операциях, совершенных Рокотовым и Файбишенко. В отношении них был применен закон, по которому за валютные операции допускалась смертная казнь, и они были расстреляны, хотя в момент совершения преступления санкция закона не содержала наказания ни в виде исключительной меры наказания - смертной казни, ни даже в виде предельного срока лишения свободы, установленного законом.

Известны исключения и из правила об обязательном придании обратной силы законам, смягчающим ответственность.

Действующий УК РСФСР 1960 г. исключил из числа преступных более 60 деяний, известных прежнему уголовному законодательству. Лица, совершившие эти преступления, были освобождены от уголовной ответственности и наказания. В то же время Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 20 января 1961 г. "О порядке введения в действие Уголовного и Уголовно-процессуального кодекса РСФСР" в изъятие из общего правила смягчение наказания не было распространено на лиц, осужденных за особо опасные государственные преступления, предусмотренные разделом 1 п.1.1 Особенной части УК РСФСР, а также за бандитизм, умышленное убийство и ряд других преступлений, если приговоры в отношении этих лиц вступили в силу до 1 января 1961 г., т.е. до введения в действие УК РСФСР 1961 г. (ВВС РСФСР, 1961, N 2, ст. 7).

Проблемы возникали и при реализации положений законов, устранивших уголовную ответственность, если в самих законах о лицах, осужденных за деяния, переставшие

быть преступными, ничего об этом не говорилось.

Сейчас, когда положения Конституции в силу ее ст. 15 имеют прямое действие, во всех необходимых случаях конституционная норма может применяться непосредственно.

Последнее важно подчеркнуть и потому, что содержание комментируемой нормы вполне соответствует и даже превосходит требования норм международного права (ст. 11 Всеобщей декларации прав человека 1948 г. и ст. 15 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. – Международная защита прав и свобод человека: Сб. док. М., 1990, с. 16, 39).

В ч. 1 ст. 15 названного пакта содержится правило: "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... Если после совершения преступления законом устанавливается более легкое наказание, действие этого закона распространяется на данного преступника".

Сопоставление содержания приведенного текста из Международного пакта и комментируемой конституционной нормы показывает, что последняя касается не одной отрасли права, а носит всеобщий характер и касается различных форм ответственности: уголовной, административной, дисциплинарной, гражданско-правовой.

Под законом, о котором говорится в ч. 1 комментируемой статьи, имеется в виду федеральный, федеральный конституционный законы, а также закон субъекта Российской Федерации. Применительно к уголовным и гражданским законам, в соответствии

со ст. 71 Конституции, это могут быть законы, принятые только на федеральном уровне, а к законам о дисциплинарной и административной ответственности – также и на уровне законодательных органов субъектов федерации (см. комментарии к п. "о" ст. 71 и п. "к" ст. 72).

Общим правилом для всех отраслей права является ответственность за совершенное правонарушение по закону, действующему в момент его совершения. Это значит, что закон принят в установленном порядке и вступил в законную силу. В соответствии

с требованиями Конституции законы подлежат официальному опубликованию, а неопубликованные

законы не применяются (см. комментарий к ст. 15). Порядок опубликования и вступления в силу законов Российской Федерации определен Федеральным законом от 14 июня 1994 г. "О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания" (СЗ РФ, 1994, N 8, ст. 801).

Под законом, устанавливающим ответственность, понимается закон, которым вводится та или иная ответственность за правонарушение, до того не существовавшая.

Под законом, отягчающим ответственность, имеется в виду закон, устанавливающий

более строгий вид ответственности, например вместо административной – уголовную, либо более строгое наказание в рамках одного и того же вида ответственности, например за нарушение трудовой дисциплины законом расширена возможность применения увольнения в качестве взыскания.

Под обратной силой закона следует понимать распространение нового закона на деяния, совершенные до его вступления в силу. Если закон обратной силы не имеет, это значит, что он не распространяется на деяния, совершенные до его вступления в силу.

Положения, содержащиеся в ч. 1 комментируемой статьи, изложены в УК и в КоАП в формулировках, отражающих специфические особенности этих отраслей

законодательства. Так, в ч. 3 ст. 6 УК записано: "Закон, устанавливающий наказуемость деяния или усиливающий наказание, обратной силы не имеет", а в ч. 2 ст. 9 КоАП сказано: "Акты, устанавливающие или усиливающие ответственность за административные правонарушения, обратной силы не имеют".

Поскольку уголовное наказание может применяться только к лицам, совершившим преступление, в качестве закона, устанавливающего наказуемость деяния, может рассматриваться закон, объявляющий то или иное противоправное деяние преступным и устанавливающий за его совершение уголовное наказание, основное либо основное и дополнительное, из числа предусмотренных в УК. Это может быть дополнением Особенной части УК путем включения в нее новой статьи или включения в уже имеющуюся статью нового состава преступления, ранее не рассматривавшегося в качестве преступления, в том числе под каким бы то ни было иным наименованием. Точно так же актом, устанавливающим ответственность за административное правонарушение, является как новый акт, предусматривающий новый административный проступок, и взыскание за него, так и действующий акт, дополняющий включенные в него проступки новыми.

Закон может рассматриваться как усиливающий наказание, если в нем увеличиваются максимальная или минимальная санкции, вводится более строгое основное наказание, вводится дополнительное наказание, преступлению дается иная квалификация, хотя и не влекущая изменение уголовных наказаний, но приводящая к иным отрицательным уголовно-правовым последствиям, например к признанию преступления тяжким, сокращению возможности условно-досрочного освобождения.

Для административных проступков актом, усиливающим ответственность, является акт, включающий в санкцию новое, более строгое взыскание или увеличивающий размер уже имеющегося взыскания либо включающий дополнительное взыскание.

Положение, содержащееся в ч. 2 комментируемой статьи, носит универсальный характер. Оно распространяется на любые правонарушения. Ни одно из них не может рассматриваться в качестве такового, если об этом нет указания в законе. И ни одно лицо не может привлекаться к какой бы то ни было ответственности, пока законом конкретно не определены признаки правонарушения, за совершение которого можно привлекаться к ответственности, и меры этой ответственности. Разумеется, что при решении вопроса об ответственности лица должны соблюдаться и другие требования, а именно: наличие вины, достижение определенного возраста и др.

Рассматриваемая конституционная норма имеет принципиальное значение. Она полностью исключает возможность применения уголовного закона по аналогии, т.е. за деяние, не указанное в законе, но сходное с тем или иным преступлением, что предусматривалось уголовным законодательством, действовавшим до принятия УК РСФСР 1960 г.

Данная норма создает барьер на пути возможных нарушений прав и свобод человека и гражданина, создает четкую правовую базу для правоохранительных органов и судов, позволяя им избегать ошибок при решении вопросов ответственности за правонарушения.

Комментируемое положение ч. 2 ст. 54 конкретизируется в отраслевом законодательстве.

В понятии "преступление", содержащемся в УК (ст. 7), имеется указание на то, что это общественно опасное деяние, предусмотренное уголовным законом. В Особенной части УК все составы преступлений содержат диспозицию, указывающую на конкретные признаки преступления, и санкцию, в которой определяется наказание за его совершение.

Закрепленное в ст. 10 КоАП понятие административного правонарушения в

качестве признаков проступка наряду с противоправностью и виновностью также приводит указание в законе на административную ответственность. Особенная часть КоАП, как и УК, имеет диспозицию с описанием признаков правонарушения и меры взыскания. Указания на характер нарушений трудовой дисциплины и меры дисциплинарного взыскания имеются в трудовом законодательстве.

Момент совершения правонарушения определяется по документу, послужившему основанием для признания лица правонарушителем (приговор, постановление о наложении административного взыскания и др.). Для некоторых категорий правонарушений, например длящихся и продолжаемых преступлений, установление момента совершения преступления представляет определенные трудности, так как не всегда легко определить момент их окончания. В случае, когда установлено, что деяние началось до, но продолжалось и после того как, оно стало рассматриваться законом в качестве правонарушения, за него может наступить ответственность, установленная этим законом.

Под устранением ответственности, о котором говорится в ч. 2 комментируемой статьи, понимается отмена или признание утратившим силу закона, который предусматривал ту или иную ответственность.

Формы смягчения ответственности разнообразны. Это может, например, выражаться в замене уголовной ответственности административной или дисциплинарной, а также, что чаще всего встречается, смягчением в рамках одной и той же отрасли законодательства, прежде всего уголовного и об административной ответственности.

В ст. 6 УК, ее ч. 2 сейчас действует в редакции Закона РСФСР от 5 декабря 1991 г. "О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс РСФСР, Уголовно-

процессуальный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях" (ВВС РФ, 1991, N 52, ст 1867). Новая редакция этой части ст. 6 УК гласит:

"Закон, устраняющий преступность и наказуемость деяния или смягчающий наказание, имеет обратную силу, то есть распространяется с момента вступления в силу такого закона также на деяния, совершенные до его издания. С момента вступления в силу закона, устраняющего преступность деяния, соответствующие деяния, совершенные до его вступления в силу, считаются не содержащими состава преступления".

Устранение преступности деяния означает вместе с тем и устранение наказуемости.

Непосредственное отношение к положению об устранении преступности и наказуемости имеет включение в ст. 56 УК ч. 2, которая гласит: "Осужденный подлежит освобождению

от наказания за совершение деяния, преступность и наказуемость которого были после вступления в законную силу приговора суда, назначившего это наказание, устранены уголовным законом" (ВВС РФ, 1991, N 52, ст. 1867).

Под смягчением наказания понимается снижение высшего и низшего пределов наказания, исключение из санкции статьи более строгого вида наказания, включение в нее более мягкого вида наказания, исключение из санкции дополнительного наказания или включение более мягкого дополнительного взыскания, снижение низшего и высшего пределов дополнительного наказания.

Смягчением наказания является и исключение наказания за совершение преступления

при отягчающих обстоятельствах, например повторно. К смягчению наказания может привести исключение преступления из числа тяжких, что влияет на режим содержания осужденного в местах лишения свободы, дает более льготные условия для условно-досрочного и досрочного освобождения и др.

К проблеме применения обратной силы закона, смягчающего наказание, имеет отношение содержание ч. 3 ст. 56 УК. В соответствии с этой нормой "подлежит смягчению назначенное осужденному наказание, превышающее верхний предел санкции

вновь изданного уголовного закона, которым смягчается наказание за деяние, совершенное осужденным. Назначенное судом наказание при этом смягчается до меры, установленной верхним пределом санкции вновь изданного уголовного закона". Актом, смягчающим ответственность за административное правонарушение, является акт, исключивший из санкции более строгое взыскание или снизивший размер взыскания

либо исключивший дополнительное взыскание.

Законы, смягчающие уголовную или административную ответственность, применяются на любой стадии производства по делу, включая надзорное производство.

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.

Комментарий к статье 55

1. Предшествующие статьи гл. 2 определяют общие принципы правового статуса личности, основные права и свободы человека и гражданина. Однако перечень этих прав и свобод, как следует из ч. 1 комментируемой статьи, не является исчерпывающим. Отсутствие в Конституции прямой записи о тех или иных общепризнанных правах и свободах человека и гражданина не означает их непризнания (отрицания) или принижения значения (умаления). Следует иметь в виду также те права и свободы, которые приобретут статус общепризнанных в будущем.

В принципе каталог прав и свобод, зафиксированный в Конституции, соответствует международным обязательствам России, международным стандартам. Эти стандарты закреплены в целом ряде международно-правовых документов – Всеобщей декларации прав человека (содержащей нормы-рекомендации), Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, Международном пакте о гражданских и политических правах и других международно-правовых актах о правах человека, обязательных для государств-участников. Россия является участником многих из них. С вступлением в 1996 г. России в Совет Европы обязательный характер для нее после ратификации приобретут Европейская конвенция по защите прав человека и основных свобод и Протоколы к ней. И хотя последние содержат меньший объем прав и свобод по сравнению с названными выше международными актами, их принципиальная особенность состоит в разработанности механизма международно-правовой защиты прав. Конвенция обеспечивает гражданам и неправительственным организациям право жалобы в Европейский Суд по правам человека на нарушения государством (государственными органами) прав и свобод, гарантированных Конвенцией и Протоколами к ней (это в основном гражданские (личные) и некоторые политические права и свободы). Тем самым актуализируются положения ч. 3 ст. 46 Конституции России.

Сопоставляя положения Конституции о правах и свободах с положениями международно-правовых актов, можно увидеть, что в них одни и те же права и свободы не всегда одинаково словесно выражены и в связи с этим иногда могут быть восприняты как различающиеся по объему. Так, ст. 6 Международного пакта о гражданских и политических правах, закрепляя право каждого на жизнь, оговаривает, что смертные приговоры в странах, которые еще не отменили смертной казни, могут выноситься только за самые тяжкие преступления в соответствии с законом, не могут выноситься за преступления, совершенные лицами моложе 18 лет, и не приводятся в исполнение в отношении беременных женщин. Статья 20 Конституции в своей основе аналогична этим положениям Пакта, однако не содержит указанной оговорки относительно лиц моложе 18 лет и беременных женщин. Но она действует и у нас в силу законодательных установлений ст. 23 УК.

Сам по себе факт отсутствия в Конституции того или иного общепризнанного права или свободы или их неполное словесное выражение в конституционной норме не является основанием для отказа в защите, в том числе судебной, такого права и свободы, в непосредственном применении международно-правовой нормы, если она относится к категории самоисполнимых. В силу ч. 3 ст. 5 Федерального закона от 15 июля 1995 г. "О международных договорах Российской Федерации" (СЗ РФ, 1995, N 29, ст. 2757) положения официально опубликованных международных договоров Российской Федерации, не требующие издания внутригосударственных актов для применения, действуют в стране непосредственно.

В связи с этим необходимо отметить, что положение ч. 1 ст. 17 Конституции о признании и гарантировании прав и свобод человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией не следует воспринимать как противоречащее комментируемой части ст. 55 и означающее признание и гарантирование только тех общепризнанных прав и свобод, которые закреплены в Конституции. Указанное положение означает, что общепризнанные международно-правовые принципы и нормы, относящиеся к правам человека, являются, согласно Конституции, составной частью правовой системы Российской Федерации и имеют преимущество перед законами (ч. 4 ст. 15); являются непосредственно действующими, что не отрицает принятия при необходимости для их осуществления соответствующих законодательных и административных правил (ст. 18); обеспечиваются главным образом национальными государственными и правовыми механизмами (ст. 18, 45 и др.) при признании права каждого на обращение и в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека (ч. 3 ст. 46).

Примечание

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно в обоснование своих решений ссылался на международно-правовые принципы и нормы, указывая на несоответствие им положений тех или иных законов, касающихся прав человека. При этом в некоторых случаях Конституционный Суд опирался на общепризнанные нормы о правах и свободах, не нашедших прямого закрепления в Конституции.

Так, в постановлении от 2 февраля 1996 г. по делу о проверке конституционности ряда положений УПК в связи с жалобой граждан отмечалось, что Международный пакт о гражданских и политических правах, исходя из материального содержания правосудия и приоритета в нем прав человека, подчеркивает, что цель исправления судебных ошибок служит основанием для пересмотра окончательных решений судов,

"если какое-либо новое или вновь обнаруженное обстоятельство неоспоримо доказывает наличие судебной ошибки" (п. 6 ст. 14). Данная международно-правовая норма закрепляет более широкие возможности для исправления судебных ошибок, чем действующий УПК РСФСР, и в силу ч. 4 ст. 15 Конституции, являясь составной частью правовой системы России, имеет приоритет перед внутренним законодательством по вопросам защиты прав и свобод, нарушенных в результате судебных ошибок.

На применение обычными судами общепризнанных принципов и норм международного права, закрепленных в международных пактах, конвенциях и иных документах, и правил международных договоров Российской Федерации ориентирует постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 г. "О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия" (ВВС, 1996, N 1, с. 4).

2. Если первая часть комментируемой статьи в своеобразной форме характеризует принцип полноты прав и свобод, то вторая часть предусматривает одну из его гарантий. Она устанавливает запрет на издание законов, отменяющих или умаляющих права и свободы человека и гражданина. Этот запрет касается прав и свобод, признаваемых как в Конституции, так и в международно-правовых нормах, ставших частью нашей правовой системы. Умаление законом прав и свобод в данном контексте может означать необоснованное ограничение их объема или действия по кругу лиц, во времени, сокращение гарантий или усечение механизмов правовой защиты и т.п. Положение комментируемой части в равной степени распространяется и на подзаконные нормативные акты.

В случае отмены или необоснованного ограничения права или свободы законом, иным нормативным актом эти акты могут быть обжалованы в Конституционный Суд или суд общей юрисдикции в соответствии с их компетенцией.

Конституционный Суд неоднократно признавал неконституционными положения законов, ограничивавших права граждан. Так, были признаны несоответствующими, в частности, ч. 1 ст. 40 о праве на жилище, ч. 2 и 3 комментируемой ст. 55 Конституции, положение ч. 1 ст. 54 ЖК, обуславливавшее реализацию этого права соблюдением режима прописки (регистрации), а также положение ст. 60 ЖК, допускавшее лишение гражданина права пользования жилым помещением в случае временного отсутствия, в частности в связи с осуждением к лишению свободы (постановления от 25 апреля и 23 июня 1995 г. - ВКС, 1995, N 2-3, с. 32-38; 73-77). Не соответствующим ч. 1 ст. 39 о праве на социальное обеспечение, ч. 3 ст. 55, ряду других статей Конституции было признано положение ст. 124 Закона РСФСР от 20 ноября 1990 г. "О государственных пенсиях в РСФСР", устанавливавшее приостановление выплаты трудовых пенсий за время лишения пенсионера свободы по приговору суда (постановление от 16 октября 1995 г. - ВКС, 1995, N 6, с. 5-9).

3. Вместе с тем ч. 3 комментируемой статьи допускает возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина при определенных условиях. Такие ограничения объективно обусловлены тем, что человек живет в обществе и свобода личности проявляется во взаимодействии с другими людьми. Поэтому свобода, права индивида не могут быть абсолютными, ничем не ограниченными. Каждый имеет обязанности перед другими людьми, перед обществом, государством.

Возможность ограничения прав и свобод при определенных условиях предусмотрена

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

и в международно-правовых документах, в частности в ст. 29 Всеобщей декларации прав человека. Аналогичные положения содержатся и в ч. 3 комментируемой статьи.

В ней сформулированы три взаимосвязанных условия. Первое - права и свободы могут быть ограничены только федеральным законом, второе - в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства, третье - только в той мере, в какой это необходимо в указанных целях.

Первое условие вполне определенное - лишь законодатель посредством федерального закона может установить то или иное ограничение. Таким правом не обладают ни федеральное Правительство, ни другие институты исполнительной власти, ни субъекты федерации, учитывая, что регулирование прав и свобод человека и гражданина отнесено Конституцией к ведению федерации. Среди федеральных законов, которыми установлены конкретные ограничения прав и свобод, можно назвать, например, законы от 17 мая 1991 г. "О чрезвычайном положении" (ВВС РФ, 1991, N 22, ст. 773), от 18 апреля 1991 г., "О милиции" (ВВС РФ, 1991, N 16, ст. 503), от 24 сентября 1992 г. "О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации" (ВВС РФ, 1992, N 42, ст. 2334), от 13 марта 1992 г. "Об оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации" (ВВС РФ, 1992, N 17, ст. 892), от 5 марта 1992 г. "О безопасности" (ВВС РФ, 1992, N 15, ст. 769) и др.

Два других названных условия сформулированы в весьма общей форме, хотя и дают определенный ориентир законодателю. При этом важно обеспечить адекватность меры ограничения права или свободы тем конкретным целям, во имя достижения которых устанавливается ограничение, чтобы не допустить произвола, гарантировать правовую защиту от злоупотреблений. Здесь многое зависит от правильной оценки законодателем сложившейся ситуации, степени опасности, угрожающей основам конституционного строя, нравственности и т.п.

Примечание

Конституционный Суд неоднократно обращался к этой проблеме в своих решениях. Так, при рассмотрении 20 декабря 1995 г. дела о проверке конституционности ряда положений ст. 64 УК в связи с жалобой С. отмечалось, что, гарантируя права и свободы человека и гражданина и обеспечивая их защиту, государство одновременно вправе устанавливать в федеральном законе ограничения прав и свобод, в том числе предусматривать уголовную ответственность за деяния, умышленно совершенные в ущерб основным ценностям конституционного строя. Но ограничения любого конституционного права, в частности права свободно выезжать за пределы страны, допустимы в строго определенных ст. 55 (ч. 3) Конституции целях. Эти ограничения не могут толковаться расширительно и не должны приводить к умалению других прав, гарантированных гражданам Конституцией и законами, и влечь уголовную ответственность за бегство за границу и отказ возвратиться из-за границы. Положения ст. 64 УК, квалифицировавшие эти действия как форму измены Родине, Конституционный Суд признал не соответствующими ст. 27 (ч. 2), 55 (ч. 3) Конституции (ВКС, 1995, N 6, с. 48-53).

В целях урегулирования вооруженного конфликта в Чеченской Республике в конце 1994 г. был издан ряд правовых актов, в том числе постановление Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. "Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности,

прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа". Оценивая конституционность этого акта в своем постановлении от 31 июля 1995 г., Конституционный Суд отмечал, что большинство из предусмотренных в нем конкретных мер, в том числе связанных с ограничением конституционных прав и свобод, не выходит за пределы тех ограничений, которые в соответствии с действующими законами возможны и допустимы.

В то же время Конституционный Суд указал, что положения постановления Правительства о выдворении за пределы Чеченской Республики лиц, представляющих угрозу общественной безопасности и личной безопасности граждан и не проживающих на территории данной республики, а также о лишении аккредитации журналистов, работающих в зоне вооруженного конфликта, фактически ограничивают конституционные права на свободу передвижения, выбора места пребывания и жительства и на свободу информации, что противоречит ч. 3 ст. 55 Конституции, допускающей установление ограничений прав и свобод лишь федеральным законом (ВКС, 1995, N 5, с. 3-18).

В постановлении от 17 мая 1995 г. Конституционный Суд отмечал, что установленный ч. 1 ст. 12 Закона СССР от 9 октября 1989 г. "О порядке разрешения коллективных трудовых споров (конфликтов)" (в редакции от 20 мая 1991 г.) запрет забастовок на предприятиях и в организациях гражданской авиации на основании одной лишь их принадлежности к определенной отрасли, без учета характера их деятельности, ограничивает право на забастовку значительно большего круга работников, чем это необходимо для достижения целей, указанных в ст. 17 (ч. 3) и 55 (ч. 3) Конституции. Федеральному Собранию было рекомендовано в связи с этим принять необходимые законодательные решения, руководствуясь при этом ч. 4 ст. 37 и ч. 2, 3 ст. 55 Конституции и общепризнанными принципами и нормами международного права (ВКС, 1995, N 2-3, с. 45-50).

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.

В настоящее время действует Закон РСФСР от 17 мая 1991 г. N 1253-1 "О чрезвычайном положении"

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.

Комментарий к статье 56

1. Часть 1 комментируемой статьи в качестве целей введения чрезвычайного положения рассматривает обеспечение безопасности граждан и защиту конституционного строя. Это корреспондирует закрепленной в ст. 2 Конституции норме о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, и тому значению, которое Конституция придает защите конституционного строя.

Чрезвычайное положение - это временно вводимый особый правовой режим деятельности органов государственной власти, предприятий, учреждений и организаций,

допускающий предусмотренные законом отдельные ограничения прав и свобод граждан и прав юридических лиц, а также возложение на них дополнительных обязанностей.

Введение чрезвычайного положения призвано способствовать скорейшей нормализации обстановки, восстановлению законности и правопорядка, устранению угрозы безопасности граждан и оказанию им необходимой помощи.

Введение чрезвычайного положения всегда связано с особой, экстраординарной ситуацией, вызванной неправомерными действиями людей или природными явлениями, чрезвычайными событиями. Имеются в виду попытки насильственного изменения конституционного строя, массовые беспорядки, сопровождающиеся насилием, межнациональные конфликты, блокада отдельных местностей, угрожающие жизни и безопасности граждан или нормальной деятельности государственных институтов. Речь идет также о стихийных бедствиях, эпидемиях, эпизоотиях, крупных авариях, ставящих под угрозу жизнь и здоровье населения и требующих проведения аварийно-спасательных и восстановительных работ.

Введение чрезвычайного положения допустимо лишь в тех случаях, когда создавшаяся ситуация, нарушение нормальных условий жизни и деятельности людей невозможно устранить без применения специальных, ограничительных мер.

Все ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия могут производиться лишь в соответствии с требованиями Конституции Российской Федерации и федерального конституционного закона.

Федеральный конституционный закон, который должен урегулировать вопросы введения чрезвычайного положения, еще не принят, и пока действует, в той мере, в какой соответствует Конституции, Закон РСФСР от 17 мая 1991 г. "О чрезвычайном положении" (ВС РСФСР, 1991, N 22, ст. 773).

2. В соответствии со ст. 88 Конституции Российской Федерации 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.

Предложения Президенту о введении, продлении или отмене чрезвычайного положения подготавливает Совет безопасности в соответствии с Законом Российской Федерации от 5 марта 1992 г. "О безопасности" (ВС, 1992, N 15, ст. 769). Утверждение Указа Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения входит в ведение Совета Федерации (п. "б" ст. 102 Конституции РФ).

На основании Закона от 17 мая 1991 г. Президент Российской Федерации вводил чрезвычайное положение на отдельных территориях. 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. Президентом утверждено также Положение о временной администрации на территории указанных районов (см. САПП, 1993, N 22, ст. 2027, 2028).

В Законе от 17 мая 1991 г. содержатся требования, предъявляемые к Указу Президента о введении чрезвычайного положения. В соответствии с ними в Указе должны быть приведены:

- а) обстоятельства, послужившие основанием для введения чрезвычайного положения;
- б) обоснование необходимости введения чрезвычайного положения;
- в) перечень и пределы чрезвычайных мер и исчерпывающий перечень временных ограничений прав и свобод граждан;
- г) государственные органы, ответственные за осуществление мер чрезвычайного положения, и точные пределы чрезвычайных полномочий этих органов;

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

д) границы территории, на которой вводится чрезвычайное положение;
е) время вступления в силу Указа, а также точный срок, на который вводится чрезвычайное положение.

Указ о введении чрезвычайного положения доводится до сведения населения через средства массовой информации не менее чем за 6 часов до вступления его в силу. Исключением являются случаи, когда обстоятельства требуют неотложных мер по спасению населения, в связи с чем чрезвычайное положение может быть введено немедленно и без предупреждения.

Срок действия чрезвычайного положения на всей территории Российской Федерации не может превышать 30 дней, а на части территории Федерации - не более 60 дней. По истечении этого срока оно отменяется или продлевается на тот же срок. Если устранены обстоятельства, послужившие основанием для введения чрезвычайного положения, оно может быть отменено ранее указанного срока.

На территории, где введено чрезвычайное положение, могут вводиться особые формы управления в соответствии с Законом от 17 мая 1991 г. Государственные органы, осуществляющие управление в условиях чрезвычайного положения, могут наделяться чрезвычайными полномочиями для принятия мер, необходимых для скорейшей нормализации обстановки, восстановления правопорядка и законности и ликвидации угрозы безопасности граждан.

Для координации работ по ликвидации обстоятельств, вызвавших введение чрезвычайного положения, а также в случае ненадлежащего осуществления своих функций органами государственной власти на территории, где введено чрезвычайное положение, могут быть образованы специальные временные органы. Им могут быть переданы полностью или частично распорядительные и исполнительные полномочия территориальных органов государственной власти.

Для обеспечения общественного порядка, охраны жизни, здоровья, безопасности, прав и свобод и законных интересов граждан используются силы и средства органов внутренних дел территории, на которой объявлено чрезвычайное положение.

В исключительных случаях при введении чрезвычайного положения в связи со стихийными бедствиями, эпидемиями, эпизоотиями, крупными авариями Закон от 17 мая 1991 г. допускает использование вооруженных сил.

На период чрезвычайного положения могут устанавливаться следующие ограничительные меры:

особый режим въезда и выезда, а также ограничение свободы передвижения по территории, на которой введено чрезвычайное положение; усиление охраны общественного порядка и объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения; запрещение проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, а также иных массовых мероприятий;

запрещение забастовок; ограничение движения транспортных средств и их досмотр.

В случае введения чрезвычайного положения по основаниям, связанным с противоправной деятельностью, дополнительно могут вводиться, в частности, следующие меры:

комендантский час, т.е. запрет находиться на улицах и в иных общественных местах без специально выданных пропусков и документов, удостоверяющих личность, в установленное время суток;

приостановление, после соответствующего предупреждения, деятельности политических партий и массовых движений, препятствующих нормализации обстановки;

проверка документов в местах скопления граждан, а в исключительных случаях, при имеющихся данных о наличии у граждан оружия, - личный досмотр, досмотр вещей, жилища и транспортных средств;

ограничение или запрещение продажи оружия, ядовитых веществ, спиртных напитков; в исключительных случаях допускается временное изъятие у граждан огнестрельного и холодного оружия и боеприпасов, ядовитых и взрывчатых веществ,

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

а у предприятий, учреждений и организаций также учебной техники и радиоактивных веществ.

Названный Закон содержит также перечень дополнительных мер, применение которых допускается в случае введения чрезвычайного положения в связи со стихийными явлениями природы и катастрофами. Применение их возможно при учете того, что в соответствии с п."з" ст. 72 Конституции Российской Федерации "осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий" находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Меры, применяемые в условиях чрезвычайного положения и влекущие за собой изменение установленных законом полномочий органов государственной власти и управления, прав общественных организаций, а также прав, свобод и обязанностей граждан, должны осуществляться в тех пределах, в которых это требуется остротой положения. Порядок и условия применения силы, специальных средств и оружия, состоящих на вооружении органов внутренних дел, регулируются законами Российской Федерации и не подлежат изменению в условиях чрезвычайного положения.

Закон Российской Федерации от 24 сентября 1992 г. "О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации" (ВВС РФ, 1992, N 42, ст. 2334) содержит ряд указаний, касающихся введения чрезвычайного положения. Так, ст. 18 Закона содержит норму, в соответствии с которой на специальные моторизованные воинские части, соединения и воинские части оперативного назначения

возложено оказание содействия органам внутренних дел в принятии неотложных мер по спасению людей, охране имущества, оставшегося без присмотра, обеспечении охраны общественного порядка при авариях, катастрофах, пожарах, стихийных бедствиях и других чрезвычайных обстоятельствах, а также в обеспечении режима чрезвычайного положения.

В ст. 27 Закона от 17 мая 1991 г. установлено, что введение чрезвычайного положения не может служить основанием для пыток, жестокого, бесчеловечного или унижающего человеческое достоинство обращения или наказания, для каких-либо ограничений права на жизнь, на свободу мысли, совести, религии в понимании этих прав и свобод, принятом в Международном Пакте о гражданских и политических правах и не противоречащих им законам Российской Федерации. Равным образом недопустимо придание обратной силы уголовному закону, устанавливающему

деяния или усиливающему наказание.

Закон от 17 мая 1991 г. содержит также нормы об ответственности граждан за нарушение требований режима чрезвычайного положения. Ряд вопросов, имеющих значение для понимания проблем, касающихся режима чрезвычайного положения и его отличия от других экстраординарных ситуаций, разрешен в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 31 июля 1995 г. по делу о проверке конституционности ряда правовых актов, принятых в связи с урегулированием вооруженного конфликта в Чеченской Республике (ВКС, 1995, N 5, с. 3-18).

3. Часть 3 комментируемой статьи приводит большой перечень закрепленных в Конституции Российской Федерации прав и свобод, которые не подлежат ограничению и в условиях чрезвычайного положения. Этот перечень гораздо шире тех отдельных прав, о которых говорится в Законе от 17 мая 1991 г. Приведенный в ст. 27 этого Закона перечень не содержит, например, указания на неприкосновенность частной жизни, личной и семейной тайны, защиты своей чести и доброго имени, недопустимость сбора, хранения, использования и распространения информации о частной жизни без согласия лица, на право заниматься предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельностью, право на жилище, право на судебную защиту, получение квалифицированной юридической помощи и др. Поэтому перечень, приведенный в ч. 3 ст. 56, должен применяться непосредственно.

В то же время гарантии в отношении некоторых прав, упомянутых в комментируемой норме, конкретизированы применительно к условиям чрезвычайного положения.

Так, в ч. 3 комментируемой статьи указывается, что не подлежит ограничению право на жизнь и что смертная казнь может применяться лишь за особо тяжкие преступления против жизни. В ст. 36 Закона от 17 мая 1991 г. установлено, что приговоры о применении смертной казни, вынесенные за преступления, совершенные

в период действия чрезвычайного положения, не приводятся в исполнение в течение всего времени чрезвычайного положения и тридцати суток после его прекращения или отмены. Это дает возможность осужденному воспользоваться установленными ст. 50 Конституции правами на пересмотр приговора вышестоящим судом в порядке, установленном федеральным законом, а также просить о помиловании или смягчении наказания.

В Законе от 17 мая 1991 г. содержится и ряд других гарантий от необоснованного применения ограничений прав и свобод. Так, в нем указывается, что правосудие на территории, где введено чрезвычайное положение, осуществляется только судом. Учреждение каких-либо форм или видов чрезвычайных судов запрещается. Все судопроизводство

во всех судах ведется в соответствии с действовавшими на момент введения чрезвычайного положения законами Российской Федерации. Использование любых видов и форм ускоренного или чрезвычайного судопроизводства запрещается.

Точно так же прокуратура на территории, где введено чрезвычайное положение, осуществляет свою деятельность в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

В ст. 33 упомянутого Закона введено правило, в соответствии с которым неправомерное применение силы сотрудниками органов внутренних дел и военнослужащими, превышение служебных полномочий, включая нарушение гарантий прав граждан, установленных этим Законом, влечет за собой ответственность согласно закону.

Статья 57

Каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы. Законы, устанавливающие новые налоги или ухудшающие положение налогоплательщиков, обратной силы не имеют.

Комментарий к статье 57

Комментируемая статья устанавливает важнейшую обязанность каждого - платить налоги и сборы. К числу налогоплательщиков относятся граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства, юридические лица и даже некоторые филиалы юридических лиц, а также предприниматели, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица.

Весьма разветвленная система налогового законодательства включает в себя законы, указы Президента Российской Федерации, а также многочисленные подзаконные нормативные акты различных ведомств. Проект крупной кодификации налогового законодательства представлен Налоговым кодексом Российской Федерации, находящимся на рассмотрении Государственной Думы.

Определение налогов и сборов дает Закон от 27 декабря 1991 г. (с последующими изменениями и дополнениями) "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" (ВВС РФ, 1992, N 11, ст. 527): "Под налогом, сбором, пошлиной и другим платежом понимается обязательный взнос в бюджет соответствующего уровня или во внебюджетный фонд, осуществляемый плательщиками в порядке и на условиях, определяемых законодательными актами" (ст. 2). Виды налогов перечислены в ст. 18 указанного Закона. Это – федеральные налоги, налоги субъектов Российской Федерации, местные налоги.

К тому, что комментируемая статья называет сборами, относятся: акцизы на отдельные группы и виды товаров; таможенная пошлина; отчисления во внебюджетные фонды; платежи за пользование природными ресурсами; гербовый сбор; государственная пошлина; лесной доход; плата за воду; регистрационный сбор; курортный сбор; сбор за право торговли; целевые сборы с предприятий и граждан на содержание милиции; на благоустройство территорий и другие цели.

Обязанность платить налоги и сборы возникает у плательщика только тогда, когда она возложена на него законом. Законно установленные налоги и сборы будут таковыми, если они устанавливаются органом, компетентным их вводить и устанавливать порядок их уплаты. Установление федеральных налогов и сборов отнесено к ведению Российской Федерации; установление общих принципов налогообложения и сборов находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; установление местных налогов отнесено к компетенции субъектов Российской Федерации (см. комментарий к ст. 71-73).

Необходимо заметить, что разновидности налогов и сборов, а также порядок их уплаты определяются законодательными органами в форме законов и не могут быть установлены подзаконными нормативными актами. Подтверждением этого служит то, что второе предложение комментируемой статьи начинается со слов "законы, устанавливающие новые налоги...". Говоря иначе, установление налогов и сборов и порядка их взимания – прерогатива исключительно законодателя, а формой выражения его воли может быть только закон.

Правило, согласно которому законы, устанавливающие новые налоги и сборы или ухудшающие положение налогоплательщиков, обратной силы не имеют, представляет собой частный случай проявления действия законов во времени (института обратной силы закона).

Конституционный принцип, согласно которому установление или отягчение ответственности не имеет обратной силы, выражен в комментируемой статье применительно к налогам. То обстоятельство, что налоги и сборы являются гражданской обязанностью, а не ответственностью, не может исключать для налогоплательщика ощутимой материальной потери. Именно по этой причине правило о непридании обратной силы сформулировано и по отношению к установлению новых налогов.

С этой точки зрения имеют значение не только соответствующие указания самих законов (или законов о введении в действие нормативных актов, где в основном формулируются нормы об обратной силе), но также порядок их опубликования и само правоприменение. Закон, вводящий новый налог или сбор, может применяться не ранее того дня, когда он был официально опубликован для всеобщего сведения,

а взысканные с обратной силой суммы подлежат возврату как недолично уплаченные.

Статья 58

Каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам.

Комментарий к статье 58

Разрушительная деятельность людей в природной среде совершенно обоснованно вызывает тревогу и порождает ответную реакцию государства - не допустить гибели планетарной природы как среды обитания человечества и важнейшей предпосылки его выживания. Поэтому закрепленная в комментируемой статье юридическая обязанность одновременно предстает и как нравственное требование общества, через Конституцию обращенное ко всем без исключения гражданам государства. Это новое нравственное требование есть хорошо забытое старое: насадив райский сад, Господь заповедовал Адаму возделывать и хранить его (Библия, Бытие, 2.15).

Обязанность сохранять природу относится не только к гражданину, но и к юридическим лицам и общинам. Термин "сохранять" предполагает активные действия, направленные на сбережение человеческой среды обитания. Причем эти действия представлены в качестве двух разноплановых правовых обязанностей. Обязанность сохранять природу имеет, на первый взгляд, только нравственный аспект и не снабжена нормативной санкцией, поскольку трудно принудить к сохранению природы каждого, кому это прямо не предписано. И тем не менее право здесь присутствует. Это связано с тем, что Конституция - нормативный акт прямого действия, обязательный к применению непосредственно. Это означает, что конституционная норма, сформулированная как моральная установка, не только регулирует соответствующие отношения указанных в ней субъектов, но и является одновременно нормой для правоприменителя.

Сохранять природу и окружающую среду в контексте данной статьи означает по меньшей мере не допустить ухудшения существующего состояния природы, причинения ей ущерба как в целом, так и отдельным ее объектам в результате действий или бездействия.

Понятие "окружающая среда" представляет собой понятие природы, взятое применительно к конкретному субъекту - человечеству, отдельному человеку.

Деятельность человека, так или иначе связанная с воздействием на окружающую среду или с использованием природных ресурсов, неизбежно оказывает влияние на планетарную природу. Проведение ядерных испытаний, работа атомных электростанций, строительство плотин и рытье каналов, запуск ракет и т.д., являясь на первый взгляд делом локальным, через окружающую среду данной территории оказывают отрицательное воздействие на природу планеты в целом. Появление "озоновых дыр" в атмосфере, загрязнение огромных территорий радиоактивными отходами и выбросами с АЭС, гибель части животного мира, а в итоге уничтожение человечества есть наглядное подтверждение тому, что окружающая каждого среда является частью природы и в правовом смысле их нельзя рассматривать отдельно.

Важно отметить, что правовая обязанность сохранять природу и окружающую среду корреспондирует праву каждого на благоприятную окружающую среду (соответственно - природу), а также праву государства применять санкции за нарушение природоохранного

законодательства или устанавливать льготы и компенсации людям, оказавшимся в условиях неблагоприятной окружающей среды (см. комментарий к ст. 42).

Действующее законодательство об охране природы можно условно разделить на три группы.

Первая группа включает, например, Закон РСФСР от 19 декабря 1991 г. "Об охране окружающей природной среды" (ВВС РФ, 1992, N 10, ст. 457), выделяющий среди объектов охраны окружающей природной среды естественные экологические системы, государственные природные заповедники, природные заказники, национальные природные парки, памятники природы (ст. 4).

Федеральный закон от 14 марта 1995 г. "Об особо охраняемых природных территориях" (СЗ РФ, 1995, N 12, ст. 1024) определяет особо охраняемые природные территории как части земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, имеющие природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение. Ст. 2 этого Закона относит к ним: государственные природные заповедники, в том числе биосферные, национальные парки; государственные природные заказники, памятники природы; дендрологические парки и ботанические сады; лечебно-оздоровительные местности и курорты.

Федеральный закон от 25 октября 1995 г. "О континентальном шельфе Российской Федерации" (СЗ РФ, 1995, N 49, ст. 4694) включает в континентальный шельф морское дно и недра подводных районов, находящиеся за пределами территориального моря Российской Федерации на всем протяжении естественного продолжения ее сухопутной территории до внешней границы подводной окраины материка. Внешняя граница подводной окраины материка простирается, как правило, на расстоянии 200 морских миль (ст. 1).

Вторую группу составляют многочисленные нормативные акты, регулирующие охрану отдельных природных объектов, не привязанных к конкретным территориям. Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. "О животном мире" (СЗ РФ, 1995, N 17, ст. 1462) определяет животный мир в России как совокупность живых организмов всех видов диких животных, постоянно или временно населяющих территорию Российской Федерации и находящихся в состоянии естественной свободы, а также относящихся к природным ресурсам континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации. Охраной животного мира признается деятельность, направленная на сохранение биологического разнообразия и обеспечение устойчивого существования животного мира, а также на создание условий для устойчивого использования и воспроизводства объектов животного мира (ст. 1).

Водный кодекс Российской Федерации от 16 ноября 1995 г. (СЗ РФ, 1995, N 47, ст. 4471) выделяет воды как важнейший компонент окружающей природной среды, а охрану водных объектов рассматривает в качестве деятельности, направленной на сохранение и восстановление водных объектов (ст. 1). За нарушение водного законодательства установлена административная, имущественная и уголовная ответственность (ст. 130, 131).

Основы лесного законодательства Российской Федерации от 6 марта 1993 г. (ВВС РФ, 1993, N 15, ст. 523) определяют лес как совокупность земли, древесной, кустарниковой и травянистой растительности, микроорганизмов и других компонентов окружающей природной среды, биологически взаимосвязанных и влияющих друг на друга в своем развитии (ст. 1). Обязанность охранять леса как объект природной среды определена для лесопользователей в ст. 35 Основ, а для всех остальных граждан административным, гражданским, уголовным и иным законодательством (ст. 79-83).

Закон РСФСР от 14 июля 1982 г. "Об охране атмосферного воздуха" (ВВС

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

РСФСР, 1982, N 29, ст. 1027) выделил атмосферный воздух в качестве одного из основных жизненно важных элементов окружающей природной среды. Статьей 55 Закона установлена ответственность за следующие нарушения законодательства об охране атмосферного воздуха:

- превышение нормативов предельно допустимых выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух;
- превышение нормативов предельно допустимых вредных физических воздействий на атмосферный воздух;
- выброс загрязняющих веществ в атмосферу без разрешения специально уполномоченных на то государственных органов;
- нарушение правил эксплуатации, а также неиспользование установленных сооружений, оборудования, аппаратуры для очистки и контроля выбросов в атмосферу;
- ввод в эксплуатацию новых и реконструированных предприятий, сооружений и других объектов, не удовлетворяющих требованиям по охране атмосферного воздуха;
- производство и эксплуатацию автомобилей, самолетов, судов и других передвижных средств и установок, у которых содержание загрязняющих веществ в выбросах превышает установленные нормативы;
- внедрение открытий, изобретений, рационализаторских предложений, новых технических систем, веществ и минералов, а также закупку в зарубежных странах технологического оборудования и других объектов, не удовлетворяющих установленным в СССР требованиям по охране атмосферного воздуха и не обеспеченных техническими средствами контроля за выбросами в атмосферу;
- нарушение правил складирования промышленных и бытовых отходов, транспортировки, хранения и применения средств защиты растений, стимуляторов их роста, минеральных удобрений и других препаратов, повлекшее или могущее повлечь загрязнение атмосферного воздуха;
- невыполнение предписаний органов, осуществляющих государственный контроль за охраной атмосферного воздуха.

В настоящее время действует Федеральный закон от 4 мая 1999 г. N 96-ФЗ

Кроме того, законодательство об охране природы представлено нормативными актами и отдельными нормами в комплексных законах, регулирующих деятельность граждан и организаций по использованию различных природных объектов или конкретных территорий.

Федеральный закон "О недрах", изложенный в редакции от 3 марта 1995 г. (СЗ РФ, 1995, N 10, ст. 823), регулирует отношения, возникающие в связи с геологическим изучением, использованием и охраной недр территории Российской Федерации, ее континентального шельфа, а также в связи с использованием отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств.

Пользование отдельными участками недр может быть ограничено или запрещено в целях национальной безопасности и охраны окружающей природной среды (ст. 8). Нарушения стандартов (норм, правил) по безопасному ведению работ, связанных с пользованием недрами, по охране недр и окружающей природной среды, в том числе нарушения, ведущие к загрязнению недр и приводящие месторождение полезного ископаемого в состояние, непригодное для эксплуатации, влечет административную, уголовную или имущественную ответственность.

Федеральный закон от 10 января 1996 г. "О мелиорации земель" (СЗ РФ, 1996, N 3, ст. 142) устанавливает права и обязанности граждан и юридических лиц, осуществляющих деятельность в области мелиорации земель и обеспечивающих

охрану мелиорированных земель. Статья 32 Закона предусматривает, что осуществление

мелиоративных мероприятий не должно приводить к ухудшению окружающей природной среды. За нарушение законодательства в области мелиорации земель наступает административная и иная ответственность (ст. 39).

Федеральный закон от 23 февраля 1995 г. "О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах" (СЗ РФ, 1995, N 9, ст. 713) предусматривает, в частности, что технология добычи, подготовки и использования минеральных вод, лечебных грязей... должна гарантировать защиту месторождений от преждевременного истощения и загрязнения и защиту полезных ископаемых от утраты лечебных свойств (п. 3, ст. 11).

Федеральный закон от 30 декабря 1995 г. "О соглашениях о разделе продукции" (СЗ РФ, 1996, N 1, ст. 18) предусматривает, что деятельность инвесторов должна включать меры, "направленные на предотвращение вредного влияния... работ на окружающую природную среду, а также по ликвидации последствий такого влияния" (п. 2 ст. 7).

Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. "Об экологической экспертизе" (СЗ РФ, 1995, N 48, ст. 4556) имеет особую направленность на реализацию конституционного права граждан Российской Федерации на благоприятную окружающую среду посредством предупреждения негативных воздействий хозяйственной и иной деятельности на окружающую природную среду и на обеспечение экологической безопасности.

Исходя из принципа потенциальной экологической опасности любой хозяйственной

и иной деятельности, Закон предусматривает обязательность проведения государственной

экологической экспертизы до принятия решения о реализации объекта (ст. 3).

Перечень таких объектов федерального уровня установлен ст. 11 Закона. Виды и субъекты нарушения законодательства об экологической экспертизе указаны в ст. 30. Ответственность административная, уголовная, материальная и гражданско-правовая

- определяется по правилам УК, КоАП, КЗоТ и ГК. Моральный вред, причиненный гражданину неправомерными действиями в области экологической экспертизы, подлежит

компенсации причинителем в порядке, предусмотренном гражданским законодательством.

Федеральный закон "Об использовании атомной энергии" от 20 октября 1995 г. (СЗ РФ, 1995, N 48, ст. 4552) также направлен на защиту здоровья и жизни людей, охрану окружающей среды при использовании атомной энергии. Законом регулируются отношения, связанные с эксплуатацией ядерных объектов, транспортировкой,

хранением и переработкой ядерных материалов, их захоронением (ст. 44-48). Предусмотрена ответственность за убытки и вред, причиненные радиационным воздействием

юридическим и физическим лицам, здоровью граждан (ст. 53-60).

Термин "природные богатства" может быть рассмотрен в отношении каждого из объектов природы, связанного с разумной и волевой деятельностью человека. Природа сама по себе - богатство. Однако в контексте статьи имеются в виду богатства недр, флоры, фауны и других природных объектов, которые используются людьми для удовлетворения своих потребностей.

Статья 59

1. Защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации.

2. Гражданин Российской Федерации несет военную службу в соответствии с федеральным законом.

См. Закон РФ от 11 февраля 1993 г. N 4455-1 "О воинской обязанности и военной службе"

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.

Комментарий к статье 59

1. Защита своего Отечества не только правовое, но прежде всего нравственное требование к каждому гражданину, моральный долг, всеобщая обязанность. Она направлена на защиту страны, ее населения, материальных и духовных ценностей, территориальной целостности и суверенитета. Защита Отечества выражается в обеспечении обороны страны и безопасности государства.

Оборона страны обеспечивается мерами различного характера - политическими, экономическими, военными, социальными, правовыми и иными. Для обороны с применением средств вооруженной борьбы создаются Вооруженные Силы и устанавливается воинская обязанность граждан. Она является конкретным проявлением всеобщей конституционной обязанности защиты Отечества, но адресована определенным законом категориям граждан. Основной формой осуществления воинской обязанности является прохождение военной службы. Формой реализации этой обязанности может быть также прохождение альтернативной гражданской службы взамен военной, что установлено ч. 3 комментируемой статьи.

2. Согласно п. "м" ст. 71 Конституции Российской Федерации оборона и безопасность относятся к ведению Федерации. Поэтому ч. 2 комментируемой статьи предусматривает, что гражданин несет военную службу в соответствии именно с федеральным законом. В связи с этим противоречащими Конституции Российской Федерации являются положения конституций ряда республик о наличии Вооруженных Сил республики (ст. 56, п. 6, 8 ст. 73 Конституции Чеченской Республики 1992 г.), об определении органами республики порядка образования территориальных воинских и иных формирований, дислокации на территории республики воинских формирований, регулировании действий военных формирований (ст. 70 Конституции Республики Саха (Якутия), п. 17 ст. 73 Конституции Республики Тыва), об исполнении воинской обязанности на территории республики или вне ее на основе договорных обязательств республики (ст. 58 Конституции Республики Татарстан) и др.

Основными актами, конкретизирующими конституционные положения о несении гражданами военной службы, являются законы от 31 мая 1996 г. "Об обороне" (Российская газета, 6 июня 1996 г.), от 22 января 1993 г. "О статусе военнослужащих" (ВВС, 1993, N 6, ст. 188, СЗ РФ, 1995, N 21, ст. 1923; N 48, ст. 4560), от 11 февраля 1993 г. "О воинской обязанности и военной службе" (ВВС, 1993, N 9, ст. 325, СЗ РФ, 1995, N 18, ст. 1597), а также Устав внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации, Дисциплинарный устав, Устав гарнизонной и караульной службы, утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 14 декабря 1993 г. N 2140 (САПП, 1993, N 51, ст. 4931) и др.

Воинская обязанность российских граждан, как установлено законом, предусматривает воинский учет, подготовку к военной службе, поступление на военную службу, ее прохождение, пребывание в запасе (резерве), военное обучение в военное время. Исполнение этой обязанности обеспечивается в пределах их полномочий представительными и исполнительными органами государственной власти, органами

местного самоуправления, должностными лицами предприятий, учреждений и организаций независимо от ведомственной подчиненности и форм собственности, а при необходимости и судебными органами.

Статья 12 Федерального закона "Об обороне" устанавливает, что комплектование Вооруженных Сил осуществляется в соответствии с законодательством: 1) военнослужащими - путем призыва граждан Российской Федерации на военную службу по экстерриториальному принципу и путем добровольного поступления граждан Российской Федерации на военную службу; 2) гражданским персоналом - путем добровольного поступления на работу.

Комплектование Вооруженных Сил военнослужащими на добровольной основе - по контракту - при создании необходимых материально-технических и организационных условий может привести в перспективе к формированию профессиональной армии. На это ориентирует, исходя из основных направлений военной реформы, Указ Президента Российской Федерации от 16 мая 1996 г. "О переходе к комплектованию должностей рядового и сержантского состава Вооруженных Сил и других войск Российской Федерации на профессиональной основе" (Российская газета, 18 мая 1996 г.). Согласно Указу с весны 2000 г. должен быть отменен призыв на военную службу, и армия будет формироваться исключительно на основе добровольного приема граждан на военную службу по контракту. Однако пока основным средством остается комплектование Вооруженных Сил на основе призыва.

Военной службой является служба не только в Вооруженных Силах, но и в других войсках - пограничных, внутренних, железнодорожных, гражданской обороны, Федерального агентства правительственной связи и информации, а также в органах безопасности и внешней разведки. Особенности прохождения военной службы в этих войсках и органах регулируются в законах о них, например в федеральных законах от 3 апреля 1995 г. "Об органах федеральной службы безопасности в Российской Федерации", от 5 августа 1995 г. "О железнодорожных войсках Российской Федерации", от 10 января 1996 г. "О внешней разведке" (СЗ РФ, 1995, N 15, ст. 1269; N 32, ст. 3202; 1996, N 3, ст. 143). Общее значение имеет Закон Российской Федерации от 5 марта 1992 г. "О безопасности" (ВВС, 1992, N 15, ст. 769).

По Закону "О воинской обязанности и военной службе" призыву подлежат граждане мужского пола в возрасте от 18 до 27 лет, состоящие или обязанные состоять на воинском учете, не имеющие права на освобождение или отсрочку от призыва. Основания освобождения и отсрочки от призыва исчерпывающе определены данным Законом (ст. 20, 21).

Право на получение отсрочки имеют, согласно этому Закону, в частности, учащиеся дневных отделений образовательных учреждений на период обучения (п. "б" ч. 2 ст. 21). На практике возник вопрос, распространяется ли это право на обучающихся в негосударственных образовательных учреждениях? Названный Закон в ст. 21 прямо на него не отвечает. Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 19 мая 1993 г. "О некоторых мерах, связанных с исполнением Закона Российской Федерации "О воинской обязанности и военной службе"" (ВВС, 1993, N 24, ст. 859) установлено, что при применении п. "б" ч. 2 ст. 21 этого Закона под образовательными учреждениями по смыслу Закона понимаются только те, которые имеют государственную аккредитацию. Тем самым законодатель дал толкование принятого им закона, что входит в его компетенцию. Этим руководствуются

на практике и суды, другие государственные органы, рассматривая заявления и жалобы, касающиеся отсрочки от призыва. Правом на такую отсрочку для получения профессионального образования можно воспользоваться только один раз.

В соответствии со своим полномочием, предусмотренным п. "з" ч. 1 ст. 21 Закона "О воинской обязанности и военной службе", и в целях сохранения научного потенциала Российской академии наук Президент Российской Федерации издал 25 января 1996 г. Указ "О предоставлении отсрочки от призыва на военную службу отдельным представителям талантливой молодежи" (СЗ РФ, 1996, N 5, ст. 460). Он распространяется на выпускников (до 500 человек ежегодно) государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования, поступивших непосредственно по окончании образовательного учреждения на работу на условиях полного рабочего дня по специальности в научные учреждения РАН, на период работы в этих учреждениях.

От воинской обязанности освобождаются граждане мужского пола моложе 16 лет и старше 60 лет, а также негодные к военной службе по состоянию здоровья. Что касается женщин, то они ставятся на воинский учет после приобретения ими военно-учетной специальности и могут поступить на военную службу по контракту.

Призыв граждан на военную службу осуществляется на основании указов Президента Российской Федерации два раза в год - весной и осенью. Сроки военной службы уточнены по сравнению с первоначально установленными Законом. Согласно внесенным в него изменениям и дополнениям от 29 апреля 1995 г. срок военной службы для проходящих ее по призыву - 24 месяца; для имеющих высшее образование и проходящих военную службу по призыву - 12 месяцев.

В последние годы заметно увеличилось число молодых людей, уклоняющихся от учебных сборов и воинского учета, от военной службы, что создает серьезные проблемы с комплектованием армии. За это установлена уголовная ответственность (ст. 80, 81, 198-1 УК). Граждане и должностные лица могут быть привлечены также к административной ответственности за нарушение правил воинского учета (ст. 190-1-190-6, 191, 192 КоАП). Конечно, не только и не столько правовыми средствами, мерами юридической ответственности можно решить те сложные проблемы, которые возникли в последние годы в Вооруженных Силах, но и они необходимы.

Комплектованию армии на добровольной основе служит предусмотренное законами "Об обороне" (ст. 12), "О воинской обязанности и военной службе" (ст. 19, 30-34, 60) право поступления граждан на военную службу по контракту. Первый такой контракт вправе заключать граждане мужского пола в возрасте от 18 до 40 лет и граждане женского пола в возрасте от 20 до 40 лет. Срок контракта обычно - 3, 5 или 10 лет. Контракт заключается в письменной форме между гражданином и Министерством обороны (другим министерством, ведомством, в котором законом предусмотрена военная служба) в порядке, определяемом Положением о порядке прохождения военной службы. Отказ министерства, ведомства в заключении контракта может быть обжалован в суд.

Главным актом, определяющим правовое положение военнослужащих, является Закон Российской Федерации от 22 января 1993 г. "О статусе военнослужащих" (с изменениями и дополнениями от 24 ноября 1995 г.). Он устанавливает права, обязанности и ответственность военнослужащих, определяет основы государственной политики по правовой и социальной защите военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей. Статус военнослужащих, проходящих военную службу на территории других государств, определяется также в соответствии с международными договорами Российской Федерации. Особенности статуса военнослужащих в военное время и в условиях чрезвычайного положения устанавливаются федеральными законами о военном положении, о мобилизации и о чрезвычайном положении.

Военнослужащим гарантируется широкий круг прав и свобод. Вместе с тем

законодательными актами устанавливаются ограничения некоторых общегражданских прав и свобод, что обусловлено особенностями военной службы. Так, право на свободу передвижения реализуется военнослужащими с учетом необходимости поддержания боевой готовности воинских частей и обеспечения своевременности прибытия военнослужащих к месту службы. Военнослужащие вправе состоять в общественных объединениях, не преследующих политические цели. Не допускается создание в воинских частях религиозных объединений, но военнослужащие вправе в свободное от службы время участвовать как частные лица в богослужениях и религиозных церемониях. Запрещено участие военнослужащих в забастовках. Эти и им подобные ограничения не противоречат

основаниям ограничения прав и свобод, закрепленным в ч. 3 ст. 55 Конституции.

Обязанности военнослужащих определяются существом воинского долга - защита государственного суверенитета и территориальной целостности страны, обеспечение безопасности государства, отражение вооруженного нападения, а также выполнение задач в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации. Обязанности военнослужащих и порядок их выполнения устанавливаются законодательными

актами, воинскими уставами и другими нормативными документами.

Закон "О статусе военнослужащих" гарантирует право военнослужащих на защиту их прав и законных интересов, в том числе право на судебную защиту. В соответствии со ст. 4 Закона от 27 апреля 1993 г. "Об обжаловании в суд действий

и решений, нарушающих права и свободы граждан" (ВВС, 1993, N 19, ст. 685) военнослужащие вправе обжаловать в военный суд действия и решения органов военного управления и воинских должностных лиц, нарушающих их права и свободы. Исходя из смысла этой нормы, как было разъяснено в постановлении Пленума Верховного

Суда Российской Федерации от 21 декабря 1993 г. "О рассмотрении судами жалоб на неправомерные действия, нарушающие права и свободы граждан" (ВВС, 1994, N 3, с. 4), в военный суд могут быть обжалованы также действия и решения лиц, не состоящих на военной службе, но правомочных по занимаемой в органах военного управления должности принимать решения, касающиеся прав и свобод военнослужащих. Граждане, уволенные с военной службы, вправе обжаловать действия и решения органов военного управления и воинских должностных лиц, нарушивших их права и свободы во время прохождения ими военной службы, по своему усмотрению в народный или военный суд.

Суды общей юрисдикции призваны защищать права военнослужащих и в других случаях. Так, определением судебной коллегии Верховного Суда Российской Федерации

от 20 апреля 1995 г. была подтверждена правильность решения Мурманского областного

суда, принятого по протесту прокурора области, о признании незаконным указания руководства "Мурманскавтотранса", нарушившего право военнослужащих на бесплатный проезд на общественном транспорте, предусмотренное ст. 20 Закона "О статусе военнослужащих" (ВВС, 1995, N 8, с. 7).

Государству и самой армии в ходе военной реформы предстоит, конечно, еще многое сделать в обеспечении прав военнослужащих, их правовой защищенности. Это касается охраны жизни, здоровья и достоинства личности военнослужащих; полной реализации их льгот и преимуществ, установленных законами в связи с тяготами военной службы; более четкого определения правового статуса военнослужащих,

направляемых в "горячие точки". Конкретным шагом в этом направлении является, в частности, принятие Указа Президента Российской Федерации от 16 мая 1996 г. "О порядке направления военнослужащих срочной службы по призыву для выполнения

задач в условиях вооруженных конфликтов и для участия в боевых действиях",

которым предусмотрено использование военнослужащих в указанных целях исключительно на добровольной основе - по контракту, а также Указов Президента Российской Федерации от 28 мая 1996 г. "О дополнительных мерах социальной защиты военнослужащих, проходящих военную службу по призыву", от 12 июня 1996 г. "О правах и льготах военнослужащих, выполняющих (выполнявших) задачи в условиях вооруженного конфликта в Чеченской Республике" (Российская газета, 18 и 31 мая, 15 июня 1996 г.).

3. Условия и порядок замены военной службы на альтернативную гражданскую службу, что предусмотрено ч. 3 комментируемой статьи, должны быть определены федеральным законом. Такого закона пока нет. Его неотложное принятие вытекает не только из Конституции, но и из тех обязательств-рекомендаций, которым должна следовать Россия, вступив в Совет Европы.

Институт альтернативной службы не является новым для российского законодательства. Еще в 1919 г. декретом СНК РСФСР было признано право верующих на замену военной службы по решению суда на иную общепользную работу. Аналогично решался вопрос и в законодательстве СССР до принятия в 1939 г. нового закона о всеобщей воинской обязанности. Но он уже не сохранил названный институт.

Замена военной службы альтернативной гражданской или службой без оружия по религиозным, политическим или этическим мотивам признается во многих странах. При этом предусматривается более продолжительный по сравнению с действительной военной службой срок, лишение многих льгот, предоставляемых военнослужащим, выполнение наиболее трудоемких и непрестижных работ, например в психиатрических лечебницах, домах престарелых, службах социальной помощи больным, инвалидам и пенсионерам, на вспомогательных должностях в пожарной охране и т.п. В п. "с" ч. 3 ст. 8 Международного пакта о гражданских и политических правах специально оговаривается, что какая бы то ни было служба, предусматриваемая законом для лиц, отказывающихся от военной службы по политическим или религиозно-этическим мотивам, не относится к принудительному или обязательному труду, принуждение к которому запрещается Пактом.

Часть 3 ст. 59 Конституции регламентирует альтернативную службу в самом общем виде, признавая право гражданина на нее в случае, если его убеждениям (например, пацифистским) или вероисповеданию противоречит несение военной службы, а также в иных установленных федеральным законом случаях.

Отсутствие такого закона затрудняет осуществление данного права. Однако, являясь в силу ст. 18 Конституции непосредственно действующим, оно может быть реализовано и до принятия этого закона. Призывные комиссии обычно отказывают призывникам в замене военной службы на альтернативную. Поскольку такой отказ противоречит конституционному положению, он может быть обжалован в суд. Как показывает практика, суды, как правило, удовлетворяют такие жалобы, применяя непосредственно ч. 3 ст. 59 Конституции.

Статья 60

Гражданин Российской Федерации может самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности с 18 лет.

Комментарий к статье 60

Субъектами комментируемой статьи являются только граждане Российской Федерации.

Понятие "самостоятельно" есть выражение автономности гражданина, что

предполагает правовую возможность для гражданина вступать в правоотношения независимо от других людей, действовать в соответствии со своей внутренней волей, но в пределах, установленных законом.

Самостоятельное осуществление прав независимо от других лиц не может рассматриваться как абсолютно свободное проявление воли управомоченного субъекта.

Любое предоставляемое государством право может иметь ограничения, связанные с возможностью злоупотребления им, или установленные в целях защиты публичных интересов (см. комментарий к ст. 55). Поэтому в самостоятельном осуществлении прав воля автономного субъекта всегда ограничена законом.

Напротив, самостоятельность в исполнении обязанностей предполагает связанность воли гражданина границами данной обязанности. За пределами обязанностей, установленных законом, воля гражданина свободна, но в их пределах она заменена волей законодателя. Здесь о самостоятельности можно говорить в ином смысле: не другие лица исполняют обязанность, а непосредственно обязанный гражданин. Это не относится к добровольно принятым обязанностям, поскольку само их принятие есть одно из проявлений свободной воли.

Осуществлять свои права и обязанности можно многими способами: путем действия и бездействия, включающими в себя возможность иметь, приобретать, изменять или прекращать права; исполнять обязанности; претерпевать ограничения и лишения, связанные с исполнением обязанности или несением ответственности.

Понятие "самостоятельно осуществлять" предусматривает юридически значимое действие или бездействие самого гражданина, а для гражданских правоотношений - и его представителя. Не должно складываться впечатление, что данное понятие можно отождествить с гражданской дееспособностью гражданина. Гражданская дееспособность связана со способностью гражданина своими действиями приобретать и осуществлять гражданские права, создавать для себя гражданские обязанности и исполнять их (ч. 1 ст. 21 ГК 1994 г.).

В комментируемой статье говорится о более широком явлении, нежели гражданская дееспособность, которая выступает лишь как частный случай общей способности гражданина самостоятельно осуществлять гарантированные государством права и налагаемые им обязанности. И совпадение установленного Конституцией 18-летнего возраста с возрастом возникновения полной гражданской дееспособности не означает, что это одно и то же.

Способность быть кем-то (судьей) или нести ответственность за что-то (уголовную, административную), не участвовать в чем-то (осужденные к лишению свободы не участвуют в выборах) связана не с дееспособностью, а только с приобретением

конкретного статуса: судьи, избирателя, правонарушителя, осужденного, собственника,

потерпевшего, служащего и т.д. Способность иметь конкретный статус и самостоятельно

осуществлять вытекающие из статуса права и обязанности и составляет предмет регулирования комментируемой статьи.

Только граждане Российской Федерации обладают в полном объеме правами и обязанностями, предусмотренными Конституцией и законами. Поэтому объем прав и обязанностей для лиц, не являющихся гражданами России, может быть иным как по определенному количеству этих прав и обязанностей (например, иностранцы не несут воинской обязанности), так и по качественной их стороне (судьями Конституционного Суда не могут быть иностранные граждане и лица без гражданства).

Полный объем прав и обязанностей, о котором говорит комментируемая статья, следует понимать и в том смысле, что они не могут быть произвольно ограничены, приостановлены, а в некоторых случаях - отменены (ч. 2 ст. 17, ч. 2 ст. 6, ч. 2 ст. 55 Конституции).

Комментируемая статья говорит о "своих" правах и обязанностях. Это означает, что речь идет не только о конституционных правах и обязанностях, одинаковых для всех, но и о правах и обязанностях, принадлежащих только данному гражданину в качестве его субъективных прав (обязанностей). Право на жилище станет субъективным правом только тогда, когда конкретный гражданин будет участником конкретных жилищных правоотношений - собственником, нанимателем; обязанность платить налоги и сборы в контексте комментируемой статьи для конкретного субъекта налогового правоотношения наступит только тогда, когда он приобретает статус налогоплательщика.

Установлением 18-летнего возраста для осуществления прав и обязанностей в полном объеме не исключены возможности законодателя устанавливать иные возрастные границы для некоторых конкретных прав и обязанностей.

Правовая возможность обрести статус Президента допускается для 35-летних граждан (ст. 81 Конституции); стать судьей можно, лишь достигнув 25-летия (ст. 119); к ответственности за умышленное убийство и некоторые другие преступления возможно привлечение 14-летних (ст. 10 УК); брачный возраст может быть снижен до 16 лет (ст. 13 Семейного кодекса); в трудовых правовых отношениях могут участвовать 15-летние. Есть и другие законодательные решения, в соответствии с которыми необходим для обретения того или иного правового статуса возраст может быть увеличен или уменьшен по сравнению с возрастом совершеннолетия. Это, конечно, не свидетельствует о законодательном изменении планки совершеннолетия.

Многообразие жизни заставляет законодателя определять возраст зрелости воли субъектов конкретных правоотношений по-разному. Это означает, что для приобретения конкретных статусов устанавливается различный объем нужных юридических фактов, в число которых наряду с другими включается и возраст. Определение планок возраста, которого нужно достичь для возможности обретения того или иного статуса, есть прерогатива законодателя.

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.

Комментарий к статье 61

1. Часть 1 комментируемой статьи содержит запрет на высылку российских граждан за пределы государства. Этим ставится правовая преграда возврату к практике, имевшейся в советский период, когда из страны произвольно выдворялись отдельные граждане или создавались препятствия для их возврата на родину. При этом высылка за пределы страны как самостоятельный или дополнительный вид наказания действовавшим законодательством не предусматривалась. Согласно ст. 26 УК РСФСР 1961 г. высылка применялась как основное или дополнительное

наказание за совершение некоторых преступлений и заключалась в удалении осужденного из места его жительства с запретом проживания в определенных местностях, но в пределах существовавшего тогда государства.

Положения ч. 1 ст. 61 не ограничивают полномочия органов государственной власти Российской Федерации по выдворению за пределы России иностранных граждан и лиц без гражданства по основаниям ст. 31 Закона СССР от 24 июня 1981 г. "О правовом положении иностранных граждан в СССР" (ВС СССР, 1981, N 26, ст. 836).

Помимо конституционного запрета на высылку комментируемая норма устанавливает запрет на выдачу российских граждан другому государству. Под выдачей (экстрадицией)

понимается выдача государствами друг другу лиц, находящихся на их территориях, для привлечения к уголовной ответственности или для приведения приговора в исполнение. При этом запрет установлен только на выдачу российских граждан, следовательно, он не препятствует удовлетворению запросов иностранных государств на выдачу других лиц, не являющихся российскими гражданами и находящихся на территории России (за исключением случаев, предусмотренных ст. 63 Конституции).

Несмотря на то что ч. 1 ст. 61 не предусматривает никаких исключений из общего правила о запрете выдачи российских граждан, в Законе Российской Федерации от 28 ноября 1991 г. "О гражданстве Российской Федерации" в редакции от 18 января 1995 г. (ВС РФ, 1992, N 6, ст. 243, СЗ РФ, 1995, N 7, ст. 496) сохраняется норма, согласно которой гражданин Российской Федерации не может быть выдан другому государству иначе, как на основании закона или международного договора Российской Федерации. Эта норма перенесла в Закон о гражданстве содержание

ч. 3 ст. 27 Конституции РСФСР 1978 г. Но теперь она противоречит новой Конституции

Российской Федерации по крайней мере по двум обстоятельствам.

Во-первых, согласно ч. 1 ст. 15 Конституция России имеет высшую юридическую силу, и поэтому принимаемые законы и иные правовые акты не должны противоречить ее положениям. Следовательно, закон не может устанавливать иного правила, которое изменяло бы норму ч. 1 ст. 61.

Во-вторых, иное правило не может быть введено и международным договором Российской Федерации в силу того, что ч. 4 ст. 15 Конституции устанавливает преимущественную силу иных правил международного договора по отношению к нормам только законов, но не Конституции.

В связи со сказанным необходимо обратить внимание на то, что положение ч. 2 ст. 63 Конституции допускает возможность выдачи другому государству лиц, обвиняемых в совершении преступления, на основе федерального закона или международного договора Российской Федерации. Но это несколько не противоречит ч. 1 ст. 61, запрещающей выдачу российских граждан, поскольку ч. 2 ст. 63 говорит о выдаче не граждан, а лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации.

Если будет заключен договор, разрешающий выдачу российских граждан иностранному государству, то согласно ст. 22 Закона "О международных договорах Российской Федерации" от 15 июля 1995 г. (СЗ РФ, 1995, N 29, ст. 2757) он может быть ратифицирован только после внесения соответствующих поправок в Конституцию или пересмотра ее положений в установленном порядке.

В этой связи следует обратить внимание, что конституционный запрет на выдачу российских граждан не противоречит обязательствам Российской Федерации по международным соглашениям, которые закрепляют норму о выдаче граждан договаривающихся

сторон. Норма о невыдаче собственных граждан включена в договоры Российской Федерации о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам с Азербайджанской Республикой (ст. 61) от 22 декабря 1992

г. (ВМД, 1995, N 5), с Литовской Республикой (ст. 62) от 21 июля 1992 г. (ВМД, 1995, N 6), с Республикой Молдова (ст. 61) от 25 февраля 1993 г. (ВМД, 1995, N 6), с Республикой Кыргызстан (ст. 62) от 14 сентября 1992 г. (ВМД, 1995, N 3), с Латвийской Республикой (ст. 62) от 3 февраля 1993 г. (ВМД, 1995, N 10), в Конвенцию о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (ст. 57) от 22 января 1993 г. (ВМД, 1995, N 2).

Защищая права российских граждан, ч. 1 ст. 61 тем не менее не подразумевает освобождения российских граждан от наказания за правонарушения на территориях иностранных государств. Договоры о правовой помощи содержат положения, предусматривающие обязательства сторон возбуждать в соответствии со своим законодательством уголовное преследование против своих граждан, подозреваемых в совершении преступлений на территории иностранного государства.

2. Согласно ч. 2 ст. 61 Российское государство принимает на себя обязанность защищать и оказывать покровительство своим гражданам, находящимся за границей. Гарантии и покровительство распространяются на российских граждан, как постоянно проживающих на территории иностранного государства, так и выехавших временно.

Обязанности по оказанию помощи и осуществлению защиты прав и интересов российских граждан за рубежом возлагаются ч. 2 ст. 5 Закона "О гражданстве Российской Федерации" на все государственные органы. Однако основной объем работы выполняется дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями Российской Федерации в иностранных государствах; они и их должностные лица обязаны содействовать тому, чтобы гражданам Российской Федерации была обеспечена возможность в полном объеме пользоваться всеми правами, установленными законодательством государства их пребывания, международными договорами Российской Федерации.

Дипломатические и консульские учреждения, помимо этого, обязаны защищать права и охраняемые законом интересы российских граждан, а при необходимости принимать меры для восстановления их нарушенных прав.

При выполнении своих функций дипломатические представительства и консульские учреждения руководствуются нормами внутригосударственного и международного права, в частности положениями Венской конвенции о дипломатических отношениях 1961 г. (ВВС СССР, 1964, N 18, ст. 221). Функции консульского учреждения по защите прав и интересов граждан устанавливает Венская конвенция о консульских отношениях (ВВС СССР, 1989, N 12, ст. 275 - приложение), а также продолжающий действовать Консульский устав СССР от 25 июня 1976 г. (ВВС СССР, 1976, N 27, ст. 404) в редакции от 11 февраля 1981 г. (ВВС СССР, 1981, N 7, ст. 156).

Оказание помощи и защита со стороны дипломатических представительств и консульских учреждений осуществляются в тех случаях, когда имеют место нарушения прав и интересов российских граждан властями страны пребывания. защите подлежат права и интересы, которые определены законодательством иностранного государства, международными договорами Российской Федерации.

Конкретные формы, способы и меры защиты прав и интересов российских граждан в иностранных государствах устанавливаются консульскими конвенциями или другими соглашениями. Если усилия дипломатических представительств и консульских учреждений не достигают положительных результатов, Российская Федерация вправе прибегнуть к иным мерам защиты, допускаемым международным правом.

"Основные направления государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников, проживающих за рубежом", утвержденные постановлением

Правительства Российской Федерации от 31 августа 1994 г. N 1064 (СЗ РФ, 1994, N 21, ст. 2383), содержат развернутую программу политико-правовых, информационных, дипломатических, экономических, социальных, культурных мер и мероприятий по поддержке соотечественников за рубежом. Документ уделяет первостепенное внимание созданию надлежащей правовой базы для обеспечения защиты прав российских граждан и использования действующих международных механизмов по защите прав человека и национальных меньшинств.

Российская Федерация намерена в случае необходимости ставить вопросы обеспечения прав соотечественников на обсуждение Генеральной Ассамблеи ООН, Комиссии ООН по правам человека и других органов этой всемирной организации, Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), на совещаниях Совета государств Балтийского моря (СГБМ).

Российская Федерация выступает за скорейшее создание регионального механизма защиты прав человека в виде Комиссии по правам человека СНГ, образование которой предусмотрено Уставом СНГ (БМД, 1994, N 1).

Кроме того, "Основные направления" оставляют за Российской Федерацией право использовать различные формы давления и экономические санкции против стран, где будут нарушаться права российских граждан.

Статья 62

1. Гражданин Российской Федерации может иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

2. 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.

Комментарий к статье 62

1. Двойное гражданство означает наличие у гражданина Российской Федерации гражданства одновременно одного или более иностранных государств.

Закрепленное Конституцией право на двойное гражданство может быть реализовано в порядке, определяемом федеральным законом или международным договором Российской Федерации. На данный момент в Российской Федерации не принят федеральный закон, регулирующий порядок и условия приобретения гражданства иностранных государств. Поэтому впредь до принятия такого закона вопросы двойного гражданства будут решаться посредством заключения международных соглашений.

Вместе с тем сохраняет силу ст. 3 Закона "О гражданстве Российской Федерации" от 28 ноября 1991 г. (ВС РСФСР, 1992, N 6, ст. 243) в редакции от 18 января 1995 г. (СЗ РФ, 1995, N 7, ст. 496).

Согласно ч. 1 ст. 3 названного закона за лицами, состоящими в гражданстве Российской Федерации, не признается принадлежность к гражданству другого государства, если иное не предусматривается международным договором Российской Федерации. В силу ч. 2 ст. 3 Закона гражданин Российской Федерации может по ходатайству получить гражданство другого государства, с которым имеется соответствующий международный договор.

Таким образом, ст. 3 Закона о гражданстве не устанавливает дополнительных законодательных оснований для получения двойного гражданства, а только отсылает к положениям международных договоров, которые действуют или будут заключены по данному вопросу Российской Федерацией.

Статья 3 Закона о гражданстве различает две категории международных договоров Российской Федерации: международные договоры, предусматривающие иные правила по сравнению с ее ч. 1, и "соответствующий международный договор" (ч. 2 ст. 3).

К первой группе договоров могут быть отнесены те из них, которые иным по сравнению с ч. 1 ст. 3 Закона о гражданстве способом регулируют отношения по вопросам приобретения двойного гражданства. Это означает, что если названное положение Закона не признает за лицом, состоящим в гражданстве Российской Федерации, принадлежность к гражданству другого государства, то международный договор может содержать условия об обратном, т.е. признавать право российского гражданина на двойное гражданство и определять порядок его приобретения.

Такой международный договор должен устанавливать для Российской Федерации обязательство обеспечивать своим гражданам право приобретать гражданство другой стороны договора (или сторон, если договор многосторонний). Для граждан России такие договоры создают правовое основание для приобретения гражданства только тех государств, с которыми Российская Федерация их заключила.

Приобретение гражданином гражданства другого государства не должно влечь утраты гражданства России. Этому требованию отвечает Договор между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан об урегулировании двойного гражданства от 7 сентября 1995 г. (ВМД, 1995, N 10). Что касается порядка приобретения двойного гражданства, то ч. 2 ст. 1 указанного Договора устанавливает, что приобретение гражданином одной стороны гражданства другой стороны осуществляется на основании свободного волеизъявления гражданина на условиях и в порядке, установленных законодательством стороны, гражданство которой приобретается.

Ко второй группе международных договоров Российской Федерации следует отнести "соответствующие международные договоры", как они именуется в ч. 2 ст. 3 Закона о гражданстве.

В соответствии с условиями таких договоров гражданин Российской Федерации не может приобрести двойное гражданство без разрешения компетентных органов государственной власти. Данное положение Закона о гражданстве воспроизводит нормы международных договоров, заключенных ранее СССР преимущественно с восточноевропейскими государствами с целью сокращения случаев возникновения двойного гражданства, которые сохраняют силу для Российской Федерации.

По Конвенции между СССР и НРБ о предотвращении случаев возникновения двойного гражданства от 6 июля 1966 г. (ВВС СССР, 1967, N 7, ст. 78) стороны не принимают в свое гражданство лиц без согласия компетентных органов каждой из сторон. Действующее российское законодательство не содержит требований, препятствующих удовлетворению ходатайства российского гражданина о предоставлении ему гражданства государства, с которым заключен договор.

Вместе с тем ст. 5 Конвенции между Правительством СССР и Правительством Польши от 31 марта 1965 г. (ВВС СССР, 1986, N 15, ст. 215) запрещает сторонам принимать ходатайства о вступлении в свое гражданство от лиц, состоящих в гражданстве другой стороны, без предварительного предоставления заинтересованным лицам документа, выданного компетентным органом той стороны, в гражданстве которой оно состоит, подтверждающих отсутствие препятствий к изменению гражданства.

Ходатайства российских граждан о предоставлении двойного гражданства рассматриваются Комиссией по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации, Положение о которой утверждено распоряжением Президента Российской Федерации от 23 июня 1992 г. N 313-рп (ВВС РФ, 1992, N 26, ст. 1536).

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

При осуществлении своих полномочий Комиссия должна, в частности, руководствоваться ст. 7 Закона о гражданстве и не создавать препятствий для приобретения иного гражданства.

Положение ч. 1 ст. 62 не исчерпывает всех случаев приобретения гражданином Российской Федерации гражданства иностранных государств. Двойное гражданство вне рамок и условий международных договоров Российской Федерации может возникать у российских граждан вследствие коллизий законодательства, действующего в Российской Федерации, и законов иностранных государств. Так, ребенок российских граждан, родившийся на территории иностранного государства, регулирующего вопросы гражданства исходя из "права почвы", автоматически приобретает гражданство этого государства.

Возможность возникновения двойного гражданства вытекает и из международных договоров Российской Федерации. Согласно ч. 1 ст. 4 Договора России и Республики Таджикистан от 7 сентября 1995 г. дети, каждый из родителей которых на момент рождения ребенка состоял в гражданстве обеих сторон, приобретают гражданство обеих сторон.

Вопросы приобретения двойного гражданства могут определяться и регламентироваться другими правилами, если они предусмотрены международными договорами Российской Федерации (ч. 2 ст. 9 Закона о гражданстве).

2. Согласно ч. 2 комментируемой статьи приобретение российским гражданином гражданства иностранного государства не затрагивает его правового статуса, не влечет за собой какого-либо изменения объема прав и свобод граждан Российской Федерации и одновременно не освобождает от выполнения установленных обязанностей.

Конституция говорит о том, что наличие двойного гражданства не должно умалять, т.е. сужать права и свободы гражданина. К этому следует добавить, что наличие двойного гражданства не должно и расширять эти права и свободы внутри России. Умаление, равно как и расширение, прав и свобод гражданина с двойным гражданством противоречило бы принципу единства и равенства российского гражданства, закрепленному в ст. 6 Конституции.

Следовательно, российские граждане, одновременно состоящие в гражданстве другого государства, пользуются правами и несут обязанности как граждане Российской Федерации. Российский гражданин с двойным гражданством пользуется на территории государства, предоставившего ему второе гражданство, такими правами и несет такие обязанности, которые предусмотрены законодательством этого государства. Это, в частности, подтверждается правилом ч. 2 ст. 3 Договора между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан об урегулировании двойного гражданства от 7 сентября 1995 г. (ДВ, 1995, N 10), согласно которому лицо, состоящее в гражданстве обеих сторон, не может одновременно осуществлять права и обязанности, вытекающие из гражданства обеих сторон. Отсюда следует, что российский гражданин, имеющий гражданство Таджикистана, постоянно проживающий на территории России, пользуется в полном объеме правами и свободами и несет обязанности гражданина Российской Федерации.

Некоторые негативные последствия двойного гражданства, касающиеся дипломатической защиты лиц с двойным гражданством, прохождения ими воинской службы, могут быть устранены посредством двусторонних соглашений.

Согласно ст. 6 Договора Российской Федерации с Республикой Таджикистан лица, имеющие гражданство обеих государств, вправе пользоваться защитой и

покровительством любой стороны. Защита и покровительство для таких лиц в третьем государстве предоставляется либо Россией, либо Таджикистаном в зависимости от места их постоянного проживания. Наряду с этим лицо с двойным гражданством, имеющее, например, постоянное местожительство в Таджикистане, может обратиться с просьбой о предоставлении защиты и покровительства к властям России.

Указанным договором урегулированы и вопросы выполнения воинского долга лицами с двойным гражданством. Стороны согласились в том, что такие лица проходят

военную службу в соответствии с законодательством государства, на территории которого они проживают на момент призыва.

Лица, прошедшие службу в соответствии с законодательством России, не подлежат призыву на военную службу в Таджикистане, и наоборот. Такие лица считаются выполнившими свой долг в отношении обоих государств. Это же правило распространяется и на выполнение обязанностей военнослужашего запаса.

Представляется, что заключение международных договоров с иностранными государствами, о которых упоминается в ч. 2 ст. 62 Конституции, может служить эффективным инструментом устранения негативных последствий двойного гражданства.

В случаях, когда коллизионные вопросы, возникающие из двойного гражданства (в первую очередь выполнение воинской обязанности), не урегулированы в договорном

порядке, каждое государство сохраняет за собой полномочие требовать от лица, имеющего его гражданство, выполнения предусмотренных национальным законодательством обязанностей.

3. Положения ч. 3 ст. 62 устанавливают конституционные основы правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации. Иностранцами гражданами считаются лица, обладающие гражданством иностранного государства и не имеющие гражданства Российской Федерации.

Документальным подтверждением гражданства иностранного государства может служить согласно ст. 24 Закона СССР "О правовом положении иностранных граждан в СССР" от 24 июня 1981 г. (ВС СССР, 1981, N 26, ст. 836) действительный заграничный паспорт или заменяющий его документ.

Документом, удостоверяющим гражданство иностранца, может служить вид на жительство, выдаваемый органами внутренних дел (ч. 1 ст. 5 названного закона).

К лицам без гражданства относятся лица, не принадлежащие к гражданству Российской Федерации и не имеющие доказательств принадлежности к гражданству другого государства.

Определяя права и обязанности иностранных граждан, российское законодательство исходит из того, что они равны перед законом независимо от происхождения, официального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования и т.д.

Объем прав и обязанностей иностранных граждан зависит от того, проживают ли они в Российской Федерации или находятся здесь временно.

Согласно ч. 3 ст. 62 Конституции Российской Федерации на иностранных граждан распространяется национальный режим, т.е. режим, который предоставлен российским гражданам. В соответствии с этим иностранцы пользуются теми же правами и несут те же обязанности, что и граждане Российской Федерации, за исключением некоторых ограничений, устанавливаемых только федеральным законом или международным договором Российской Федерации, а не какими-либо другими нормативными актами. При этом ни Конституция, ни действующее законодательство не проводят различия между иностранными гражданами и лицами без гражданства. Объем их прав и обязанностей одинаков.

Статья 31 Конституции не предусматривает право иностранцев проводить собрания, организовывать митинги и демонстрации. В силу ст. 32 иностранные граждане не имеют права участвовать в управлении делами государства, участвовать

в референдумах, выборах, избираться в органы государственной власти и самоуправления, состоять на государственной службе, участвовать в осуществлении правосудия.

Иностранцы граждане не могут направлять обращения в органы государственного и местного самоуправления (ст. 33 Конституции). Согласно ст. 36 Конституции иностранные граждане не вправе иметь в частной собственности землю.

На граждан иностранного государства согласно ст. 59 Конституции не распространяется обязанность несения воинской службы, а также положение ст. 60 Конституции о достижении совершеннолетия. На них не распространяются нормы ст. 61 и 62 Конституции относительно высылки за пределы Российской Федерации и получения двойного гражданства.

Для Российской Федерации, продолжающей перестройку своей экономической системы, заинтересованной в привлечении иностранных инвестиций, создании совместных предприятий с участием иностранных граждан, важное значение приобретают проблемы регулирования трудовых отношений. В связи с этим вопросы найма и увольнения, формы и размера оплаты труда и др. могут решаться иным образом, чем это предусмотрено российским законодательством. Регулирование труда иностранных граждан иным образом допускается в силу межгосударственных соглашений с иностранными государствами о создании совместных хозяйственных организаций и предприятий. Иные условия регулирования трудовых отношений могут устанавливаться и учредительными документами, определяющими деятельность совместных предприятий.

Правовое положение специальных групп иностранных граждан, таких, как дипломатические и консульские представители, члены экипажей иностранных военных кораблей и самолетов, торговых судов и др., регулируется нормами российского законодательства с учетом обязательств по международным договорам.

Часть 3 ст. 62 не связывает предоставление иностранным гражданам национального режима с требованием взаимности. Однако это не умаляет права Российской Федерации вводить соответствующие ограничения для граждан тех государств, которые устанавливают ограничения для российских граждан.

Помимо иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации могут находиться лица, правовой статус которых обозначается термином "постоянный житель". Появление этой категории лиц связано с поисками Российской Федерации правовых форм защиты и покровительства прав и интересов российских граждан, проживающих в странах СНГ. По Договору Российской Федерации с Туркменистаном о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Туркменистана, и граждан Туркменистана, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, от 18 мая 1995 г. (ДВ, 1995, N 6) постоянными жителями называются граждане Туркменистана, которые на основании разрешения, выданного компетентными властями Российской Федерации, постоянно проживают на ее территории и при этом не являются лицами, постоянно проживающими на территории Туркменистана в соответствии с его законодательством (ст. 2).

Действие указанного Договора распространяется на граждан Туркменистана, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, и на граждан Российской Федерации – постоянных жителей Туркменистана. Положения Договора не распространяются на лиц, имеющих гражданство обоих государств (ст. 1).

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

Согласно ст. 3 Договора статус постоянного жителя удостоверяется документом, выданным компетентным органом стороны проживания, или отметкой в документах, удостоверяющих личность и гражданство постоянного жителя, а также в документах, дающих право на пересечение границы.

Постоянные жители пользуются в Российской Федерации теми же правами и свободами, что и граждане Российской Федерации, за исключением прав избирать и быть избранным на высшие государственные должности и в высшие органы государственной власти стороны проживания; участвовать во всенародном референдуме, проводимом стороной проживания; занимать должности руководителей в системе органов государственной власти, должности на дипломатической работе, в органах безопасности и внутренних дел, а также должности судьи и прокурора (ст. 5 Договора).

Российская Федерация и Туркменистан условились не распространять ограничения в правах и не устанавливать дополнительных обязанностей, которые установлены или могут быть установлены для иностранных граждан (ст. 6 Договора).

Для обеспечения прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства важное значение имеет соблюдение конституционных положений о разграничении полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами по данному вопросу. Этот вопрос возникает в связи с тем, что отдельные субъекты федерации нарушают установленный Конституцией баланс полномочий по регулированию прав и обязанностей

иностранных граждан и лиц без гражданства. Так, по ст. 23 Конституции Республики Татарстан от 6 ноября 1992 г. с изменениями на 30 марта 1995 г. Республика зарезервировала за собой право регулировать правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства своими законами и международными договорами.

Республика Северная Осетия-Алания устанавливает равенство прав и обязанностей иностранных граждан с правами и обязанностями граждан Республики, кроме случаев, установленных Конституцией и республиканскими законами (Конституция Республики Северная Осетия-Алания от 12 ноября 1994 г., ст. 60).

Согласно ч. 5 ст. 15 Конституции Республики Бурятия от 22 февраля 1994 г. Республика предоставляет иностранным гражданам и лицам без гражданства статус гражданина, кроме случаев, установленных законами и международными договорами Российской Федерации.

Приведенные положения республиканских конституций не соответствуют ч. 3 ст. 62 Конституции, которая приравнивает статус иностранных граждан к статусу именно гражданина Российской Федерации, а не гражданина субъекта федерации. Согласно комментируемому положению иностранный гражданин пользуется равными правами и несет одинаковые обязанности в Российской Федерации, т.е. на территории любого субъекта федерации.

Определение статуса иностранных граждан нормативными актами субъектов федерации может создать серьезные трудности для этой категории лиц, поскольку их правовое положение в разных субъектах может оказаться неодинаковым.

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.

См. Положение о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища, утвержденное Указом Президента РФ от 21 июля 1997 г. N 746

Комментарий к статье 63

1. Уяснить содержание ч. 1 комментируемой статьи можно лишь с учетом соответствующих положений международного права, на которые сделана ссылка. В международном праве под политическим убежищем принято понимать предоставление лицу возможности укрыться от преследований по политическим мотивам со стороны своего государства или страны обычного местожительства.

В свою очередь преследование по политическим мотивам означает преследование за политические убеждения, общественную деятельность, религиозную деятельность, религиозные верования, расовую и национальную принадлежность и т.д.

Следует различать политическое убежище на территории Российской Федерации и в дипломатическом представительстве или консульском учреждении Российской Федерации (дипломатическое убежище).

Применительно ко второму случаю следует, однако, иметь в виду, что ст. 41 Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г. запрещает использование помещений дипломатического представительства в целях, несовместимых с функциями представительства.

Необходимо также уяснить юридический смысл глагола "предоставляет".
Всеобщая

декларация прав человека провозглашает право каждого человека искать убежища от преследования в других странах (п. 1 ст. 14).

Согласно п. 1 ст. 1 Декларации о территориальном убежище от 14 декабря 1967 г. убежище предоставляется государством в порядке осуществления его суверенитета.

Из этого следует, что лицо может просить Российскую Федерацию о предоставлении политического убежища. Но этому праву индивида не корреспондирует обязанность государства, к которому обращена просьба, удовлетворить ее.

Таким образом, речь идет о праве государства предоставить политическое убежище иностранному гражданину и лицу без гражданства либо отказать в нем, а не о праве индивидов получать убежище.

Россия вправе в своих внутренних нормативных актах определять основания и порядок (судебный, административный) предоставления политического убежища, а также статус лиц, получивших такое убежище (см. Законы Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. "О беженцах" и "О вынужденных переселенцах" (ВС РФ, 1993, N 12, ст. 425, 427).

В комментируемом тексте содержится указание на то, что политическое убежище предоставляется в соответствии с общепризнанными нормами международного права. Следует иметь в виду, что большинство международных документов (прежде всего декларации ООН и других международных организаций) по вопросам предоставления политического убежища носят рекомендательный характер, т.е. не являются обязательными для государств.

Действует также ряд региональных международных договоров. Однако их обязательность распространяется только на их участников, поэтому содержащиеся в них нормы нельзя считать общепризнанными нормами международного права.

Можно говорить о существовании обычной нормы международного права, закрепляющей право государств по своему усмотрению предоставлять политическое убежище определенным

лицам и обязывающей другие государства уважать это право.

Значительное число государств признают правило, запрещающее предоставление дипломатического убежища, которое продолжает действовать в странах Латинской Америки. В международном праве растет число договорных, обычных норм, обязывающих

государства не предоставлять политическое убежище определенным категориям лиц. К ним относятся, в частности, лица, обвиняемые в совершении преступлений против человечества, уголовных преступлений, включенных в перечень о выдаче в соответствии с международными договорами (например, террористы).

2. Часть 2 комментируемой статьи определяет условия и порядок выдачи лиц, обвиняемых в совершении преступлений, иностранному государству.

В качестве оснований выдачи указываются федеральный закон или международный договор Российской Федерации. Институт выдачи, таким образом, имеет комплексный характер, поскольку отношения, связанные с выдачей, регулируются нормами международного

права, а также нормами российского уголовного и уголовно-процессуальных законов.

Действие данной части распространяется как на лиц, преследуемых за политические

убеждения, так и на лиц, обвиняемых в совершении уголовного преступления.

Преследование по политическим убеждениям может осуществляться в отношении лиц, которые не совершили преступления, а являются лишь носителями определенных политических взглядов, идеологии, отвергаемых или преследуемых государством, гражданином которого данное лицо является. При этом в соответствии со ст.

3 Типового договора о выдаче, принятого Генеральной Ассамблеей ООН 14 декабря 1990 г., Россия в лице ее компетентных органов независима в вопросах квалификации

правонарушения. Согласно же указанному Договору выдача не разрешается, если правонарушение, в отношении которого поступила просьба о выдаче, рассматривается запрашиваемым государством как правонарушение политического характера, если имеются веские основания полагать, что просьба о выдаче имеет целью судебное преследование, наказание лица по признаку расы, вероисповедания, гражданства, этнической принадлежности, политических взглядов, пола или статуса или что положению такого лица может быть нанесен ущерб по любой из этих причин.

Комментируемые положения Конституции находятся в полном соответствии с международным правом.

Международное право исключает из числа преследуемых по политическим убеждениям

лиц, в отношении которых есть основания полагать, что они совершили преступления против мира, военные преступления или преступления против человечества, незаконный

захват воздушных судов и заложников, акты терроризма и т.д.

Под лицами, обвиняемыми в совершении преступления, следует понимать физических

лиц, которые на момент запроса о выдаче находятся на территории Российской Федерации. Для решения вопроса о выдаче важное значение имеет гражданство лица, в отношении которого имеется требование о выдаче.

В соответствии с ч. 1 ст. 57 Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях

по гражданским, семейным и уголовным делам от 22 января 1993 г. страны-члены СНГ отказались от выдачи собственных граждан. Данная Конвенция предусматривает обязательства в отношении выдачи граждан третьих государств. Выдаче подлежат не всякие лица, а только лица, обвиняемые в совершении преступлений или осужденные

за их совершение. Процессуальные вопросы выдачи преступников в отношениях стран-членов СНГ регулируются положениями Раздела IV Конвенции от 22 января 1993 г. (Содружество, Информационный вестник, 1993, N 1, с. 45-67).

Положения настоящей главы составляют основы правового статуса личности в Российской Федерации и не могут быть изменены иначе как в порядке, установленном настоящей Конституцией.

Комментарий к статье 64

Правовой статус личности определяется нормами всех отраслей права - конституционного, трудового, гражданского, семейного, жилищного и др. Но если иные отрасли права закрепляют правовое положение личности в отдельных областях общественных отношений, то Конституция, конституционное право определяют правовой статус личности во всех основных сферах жизни общества и государства, комплексно. При этом Конституция регулирует наиболее важные отношения между индивидом и государством, причем отношения равноправных субъектов. Более детально регламентацию этих отношений на основе конституционных норм призваны осуществлять нормы других отраслей права. Таким образом, Конституция определяет правовой статус личности не во всем объеме и не детально. Она устанавливает его основы, что и отмечается в комментируемой статье.

Содержание основ правового статуса личности, или, другими словами, конституционного статуса, составляет ряд правовых явлений. В комментируемой гл. 2 отражено большинство из них, некоторые - в других главах. Это прежде всего принципы конституционного статуса, распространяющиеся и на правовой статус личности в целом. К ним относятся, например, равенство всех перед законом и судом и равноправие - равенство прав и свобод человека и гражданина (ст. 19 Конституции), обязанность государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина (ст. 2), неотчуждаемость основных прав и свобод человека (ч. 2 ст. 17), приоритет общепризнанных принципов и норм международного права, касающихся прав и свобод личности (ч. 4 ст. 15, ч. 1 ст. 17, ч. 1 ст. 55), и др.

Ядром конституционного и всего правового статуса личности, его ведущим элементом являются основные права, свободы, признаваемые Конституцией, и обязанности, установленные ею.

Правовыми предпосылками распространения на личность в полном объеме основных и иных прав, свобод и обязанностей является наличие у нее российского гражданства (ч. 2 ст. 6) и правосубъектности (ст. 60). Поэтому гражданство и правосубъектность также являются элементами конституционно-правового статуса личности.

Конституция определяет исходные начала и правового положения в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства (ст. 62, 63). Этим объясняется,

что в комментируемой статье говорится об основах правового статуса личности, т.е. и российских, и иностранных граждан, и лиц без гражданства.

Признание в гл. 1 Конституции человека, его прав и свобод высшей ценностью, обязанность государства их соблюдать и защищать и неразрывная связь с этой одной из основ конституционного строя положений гл. 2 о правах и свободах человека и гражданина предопределили равную и повышенную конституционно-правовую защиту обеих глав. Аналогично ст. 16 применительно к гл. 1 в ст. 64 определено, что положения гл. 2 не могут быть изменены иначе, как в порядке, установленном

настоящей Конституцией. Этот особый порядок изменений по сравнению с другими главами определен в ст. 135. Положения глав 1, 2, как и 9, не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием. Единственный путь изменений – принятие новой Конституции Конституционным Собранием или всенародным голосованием (см. подробнее комментарий к ст. 135).

Глава 3. Федеративное устройство

Статья 65

1. В составе Российской Федерации находятся субъекты Российской Федерации:

Указом Президента РФ от 9 января 1996 г. N 20 в часть первую статьи 65 включены новые наименования субъектов Российской Федерации – Республика Ингушетия и Республика Северная Осетия – Алания вместо наименований Ингушская Республика и Республика Северная Осетия

Указом Президента РФ от 10 февраля 1996 г. N 173 в часть первую статьи 65 Конституции включено новое наименование субъекта Российской Федерации – Республики Калмыкия вместо наименования Республика Калмыкия – Хальмг Тангч

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.

Комментарий к статье 65

1. Часть 1 комментируемой статьи закрепляет конкретный численный, видовой и именной состав субъектов Российской Федерации на момент принятия настоящей Конституции. Из приведенных положений следует, что в Российской Федерации 89 субъектов, в том числе 21 республика, 6 краев, 49 областей, 2 города федерального значения, 1 автономная область и 10 автономных округов. Исторически они появлялись и видоизменялись в разное время как внутренние образования РСФСР (за исключением Тывы), что получало отражение в Конституции РСФСР 1937 и 1978 гг., а в последующем было оформлено Федеративным договором (договорами о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти соответствующих ее субъектов) от 31 марта 1992 г. Российская Федерация и Республика Татарстан 15 февраля 1994 г. подписали отдельный Договор "О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан", которым подтверждалось, что последняя объединена с Россией "Конституцией Российской Федерации, Конституцией Республики Татарстан и договором".

Видовой состав субъектов федерации предопределяется ч. 1 ст. 5 Конституции. В юридическом смысле это означает, что членами Российской Федерации могут быть образования только установленной формы - республика, край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ.

Конституция и федеральное законодательство не содержат критериев обретения субъектом той или иной формы. Однако республики (до начала 90-х годов - автономные советские социалистические республики и автономные области - Адыгейская, Горно-Алтайская, Карачаево-Черкесская, Хакасская, находившиеся в составе краев), автономные области и автономные округа рассматривались как государственно-правовые формы самоопределения соответствующих народов Российской Федерации, а края, области, города федерального значения (в прошлом - города республиканского значения) представляли собой наиболее крупные ее административно-территориальные единицы.

В настоящее время республики, автономную область и автономные округа по-прежнему отличают особенности национального состава населения, быта и культуры.

Именно поэтому республики, где данные особенности выражены наиболее рельефно, наделяются некоторыми специфическими правами (см. комментарий к ч. 2 ст. 5, ч. 1 ст. 66, ч. 2 ст. 68). Вместе с тем независимо от государственно-правовой формы все члены Российской Федерации объединены одним понятием - "субъект Российской Федерации"; они равноправны в этом качестве (ч. 1 ст. 5), а также равноправны между собой во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти (ч. 4 ст. 5).

Перечень субъектов федерации дается по видам в той последовательности, как они приводятся в ч. 1 ст. 5 Конституции, а внутри каждого из них - в алфавитном порядке (на основе алфавита русского языка - государственного языка федерации). Такой подход подчеркивает юридическую нейтральность данного перечня: занимаемое в нем место никак не может повлиять на равный конституционный статус включенных в него субъектов.

Названия субъектов федерации в комментируемой статье даны в том варианте, который определен (или подтвержден) ими. Они отражают исторические и иные особенности местности, а названия республик, автономной области и автономных округов – имя титульных наций и народов. В Уставе Ханты-Мансийского автономного округа прямо записано, что данный округ "является исконным местом проживания коренных малочисленных народов ханты и манси и носит соответствующее этим народам наименование" (ч. 2 ст. 1).

Присвоение и изменение наименования – прерогатива субъекта федерации. Это вытекает из сопоставления ст. 71 и 72 Конституции Российской Федерации, подтверждается постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 28 ноября 1995 г. по делу о толковании ч. 2 ст. 137 Конституции (ВКС, 1995, N 6, с. 37), а также находит непосредственное закрепление в некоторых основных законах субъектов федерации (например, Свердловской области). Недопустимо, однако, на что обращено внимание упомянутым постановлением Конституционного Суда, чтобы наименование или переименование субъекта федерации затрагивало основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, интересы других субъектов Российской Федерации в целом и интересы других государств, а также предполагало изменение состава Российской Федерации или конституционно-правового статуса ее субъекта. В частности, оно не должно содержать указания на иную форму правления, чем предусмотренная Конституцией Российской Федерации, затрагивать ее государственную целостность, подразумевать или инициировать какие-либо территориальные претензии, противоречить светскому характеру государства и принципу отделения церкви от государства, ущемлять свободу совести, включать противоречащие Конституции Российской Федерации идеологические и иные общественно-политические оценки, игнорировать исторические или этнические традиции.

Согласно названному постановлению Конституционного Суда изменения наименования республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа в соответствии с ч. 2 ст. 137 Конституции Российской Федерации включаются в текст ст. 65 Конституции указом Президента Российской Федерации на основании решения субъекта федерации, принятого в установленном порядке. Первый указ такого рода издан Президентом 9 января 1996 г. (N 20), которым в Конституцию были включены новые наименования субъектов федерации – Республика Ингушетия (вместо Ингушская Республика) и Республика Северная Осетия – Алания (вместо Республика Северная Осетия). Администрации Президента предписывалось при переиздании текста Конституции Российской Федерации учесть новые наименования данных субъектов (СЗ РФ, 1996, N 3, ст. 152).

Некоторые субъекты Российской Федерации имеют двойные названия, определяемые соответствующими конституциями как равнозначные: Республика Адыгея и Адыгея, Республика Башкортостан и Башкортостан, Республика Дагестан и Дагестан. В этих и других подобных случаях в текст российской Конституции, видимо, можно было бы включать одно из названий, причем на государственном языке Российской Федерации – русском (ч. 1 ст. 68 Конституции); оно также должно в федеральной Конституции быть традиционно русским либо таким, которое совместимо с фонетикой и грамматикой русского языка.

Наименование индивидуализирует субъект федерации. Юридический смысл собственного имени заключается в том, что в Конституции России не может быть никакого другого субъекта с таким названием; соответствующие конституционные и договорные отношения

возникают не с абстрактным субъектом, а, например, с Республикой Татарстан или Калининградской областью.

2. Часть 2 комментируемой статьи предусматривает возможность изменения состава Российской Федерации. Подобное может происходить путем: 1) принятия в Российскую Федерацию субъекта "со стороны"; 2) образования в ее составе нового субъекта в результате а) объединения существующих субъектов; б) вычленения из существующих субъектов самостоятельных образований; в) обретения включенным в федерацию субъектом новой государственно-правовой формы (перехода из одного вида субъекта в другой); г) изменения конституционно-правового статуса субъекта. Любое из названных преобразований Российской Федерации должно осуществляться в порядке, установленном федеральным конституционным законом (пока такого закона нет), а применительно к случаю, связанному с изменением статуса субъекта, и в той мере, в какой изменения его вида (государственно-правовой формы) затрагивают данный статус, также с учетом положений ч. 5 ст. 66 Конституции Российской Федерации. Изменения в статью 65 Конституции вносятся на основании соответствующего федерального конституционного закона (см. комментарий к ч. 1 ст. 137).

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.

Комментарий к статье 66

1. Часть 1 комментируемой статьи дает представление о том, какими правовыми актами определяется статус (права, обязанности, полномочия, гарантии, ответственность) республики как субъекта Российской Федерации. Ведущую роль в этом отношении играет федеральная Конституция, закрепляющая основополагающие элементы указанного статуса. Согласно ее положениям, республика – равноправный субъект федерации, в том числе равноправный с другими ее субъектами во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти. Она непосредственно входит в состав Российской Федерации, обладает собственной территорией, принимает конституцию, вправе устанавливать свои государственные языки, имеет свои предметы ведения и полномочия,

сферу вопросов совместного ведения с Российской Федерацией, образует собственные органы государственной власти, наделена правом издавать законы и иные правовые акты, заключать договоры и соглашения о разграничении предметов ведения и полномочий с федеральными органами государственной власти, ей гарантируется представительство в Совете Федерации Федерального Собрания, право законодательной

инициативы в Государственной Думе, право вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции России, отклонять или одобрять поправки к главам 3-8 Конституции, обращаться с запросами в Конституционный Суд Российской Федерации, выражать свое мнение по поводу кандидатур на должность прокурора республики (см. комментарии к соответствующим статьям).

Статус республики конкретизируется ее конституцией. Она является атрибутом государственности данного субъекта федерации; в очерченных федеральной Конституцией

границах обладает учредительными свойствами; имеет высшую юридическую силу по вопросам, отнесенным к ведению республики; принимается и изменяется парламентом

или в ином установленном республикой демократическом порядке; не нуждается в утверждении или регистрации со стороны федеральных органов государственной власти; закрепляет основы конституционного строя, основные права и свободы человека и гражданина, организацию и деятельность органов государственной власти и местного самоуправления; гарантируется Конституционным Судом России и республиканскими органами конституционного контроля.

Конституция республики – это не столько форма правового документа, сколько его содержание. Она может именоваться иначе (например, в Республике Калмыкия действует Степное Уложение), но быть Основным законом, если включает в себе конституирующие положения.

В комментируемой части названы ключевые правовые акты, определяющие статус республики. Вместе с тем предметы ведения и полномочия республиканских органов государственной власти фиксируются также в Федеративном договоре, иных договорах (ч. 3 ст. 11) и соглашениях (ч. 2 ст. 78). При этом положения Федеративного договора действуют постольку, поскольку соответствуют Конституции Российской Федерации (п. 1 раздела 2). Подобная зависимость, если исходить из ч. 1 ст. 15 Конституции, присутствует при заключении иных договоров; она непосредственно подтверждается применительно к соглашениям в системе органов исполнительной власти, которые к тому же не могут противоречить федеральным законам.

2. Часть 2 комментируемой статьи охватывает вопросы статуса края, области, города федерального значения, автономной области и автономного округа. Он устанавливается, как и применительно к республике, прежде всего Конституцией Российской Федерации, которая проводит идею равенства этих статусов. Есть только два отличия: республика имеет конституцию, а иные субъекты – устав; первая наделяется правом вводить государственные языки, а вторые таковым не обладают, да и объективно не нуждаются в нем.

Статус края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа определяется также их уставами. Впервые право принятия уставов краями, областями было закреплено Законом Российской Федерации от 5 марта 1992 года "О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации" (ВС РФ, 1992, N 13, ст. 663).

Уставу присущи все признаки конституции. Не случайно некоторые из них именуется Основным законом, объявляются конституционным или основным правовым актом, государственно-правовой основой социально-экономической, политической и культурной жизни соответствующего субъекта федерации. Конституционный Суд Российской Федерации, рассматривая дело о проверке конституционности ряда положений Устава Читинской области, своим постановлением от 1 февраля 1996 г. подтвердил, что данный нормативный акт занимает особое, а именно высшее, место в иерархии нормативных актов, имеет высшую юридическую силу по отношению к высшим правовым актам области (Российская газета, 17 февраля 1996 г.).

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

В Конституции закрепляется, что устав принимается законодательным (представительным) органом соответствующего субъекта Российской Федерации. Таким путем фиксируется максимально необходимый демократический способ принятия Основного закона. Допустимы и иные способы, если они согласуются со ст. 3 Конституции и полнее выражают волеизъявление народа.

Содержание устава контурно предопределяется основами конституционного строя Российской Федерации и федеральным законом об общих принципах организации представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов федерации. До его принятия, что должно быть сделано в соответствии с Конституцией

Российской Федерации (ч. 1 ст. 77), но пока не осуществлено, разработчики устава призваны руководствоваться Указами Президента Российской Федерации от 22 октября 1993 г. "Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации" (САПП, 1993, N 43, ст. 4089) и от 22 декабря 1993 г. "О действии законодательства Российской Федерации об органах государственной

власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации" (САПП, 1993, N 52, ст. 5072) в той мере, в какой названные указы согласуются с федеральной Конституцией.

Принятый устав вступает в силу в порядке, установленном субъектом федерации.

Он не нуждается, как это предусматривалось в прошлом, в регистрации федеральными органами государственной власти.

В общую систему актов, определяющих статус названных в настоящей части субъектов федерации, входят Федеративный договор и иные договоры, а также соглашения между исполнительными органами власти субъекта и федеральными органами исполнительной власти о разграничении предметов ведения и полномочий.

3. Часть 3 статьи обращает внимание на особенность правовой основы автономной области и автономного округа. Она заключается в том, что каждый из указанных субъектов при необходимости может иметь еще и специальный именной федеральный закон (эта возможность никем из них пока не реализована). Его принятие находится на усмотрении автономной области, автономного округа; он самостоятельно разрабатывается ими и представляется на рассмотрение Федерального Собрания соответствующими законодательным и исполнительным органами их общим решением. В ходе законотворческого процесса проект, надо полагать, может быть и отозван внесшей его стороной.

4. Часть 4 статьи касается специфики статуса автономных округов, входящих в состав края или области. Она не распространяется на Чукотский автономный округ, который Законом Российской Федерации от 17 июня 1992 г. "О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации" (ВВС РФ, 1992, N 28, ст. 1618) считается непосредственно входящим в состав Российской Федерации.

Входящими в состав края, области остальные девять автономных округов являются постольку, поскольку они не заявили иного. Признание данного факта не означает подтверждения прежнего характера отношений между ними. Входя в край, область, автономный округ не утрачивает обретенных в соответствии с Конституцией 1993 г. государственно-правовых атрибутов статуса самостоятельного субъекта федерации. Это согласуется с выводами Конституционного Суда Российской Федерации, в постановлении которого от 11 мая 1993 г. по делу о Чукотском автономном округе (ВКС, 1994, N 2-3, с. 54) констатировалось: нахождение автономного

округа в крае или области, равно как и выход из них не влияют на его конституционно-правовой статус, а также на национально-государственное устройство и состав Российской Федерации; нахождение автономного округа в крае или области не означает поглощения его территории, являющейся составной частью территории Российской Федерации.

Сообразно названным представлениям между указанными субъектами складываются отношения иного государственно-правового качества в сравнении с теми, какими они были прежде, до принятия ныне действующей Конституции, когда автономные округа находились в прямой административно-правовой зависимости от края, области.

Их новизна заключается в следующем: эти отношения становятся преимущественно двусторонними, равноправными, партнерскими; могут регулироваться федеральным законом (единым или применительно к отношениям конкретных субъектов) и договором между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области (подразумевается наличие всеобъемлющего (генерального) договора, что не исключает заключения развивающих его договоров и соглашений).

Автономный округ не соподчиняется с краем, областью, а образует с ними специфическое объединение равных субъектов. Только на основе взаимных договоренностей между ними представляется возможным определить структуру, юридическое содержание, полноту и плотность отношений, связанных с вхождением округа в состав края, области. Характер данных отношений может меняться, но лишь по согласованию между названными субъектами.

5. Часть 5 комментируемой статьи затрагивает вопросы изменения статуса субъекта Российской Федерации. Это, как отмечалось в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 13 марта 1992 г. по делу о проверке конституционности ряда актов Татарстана (ВКС, 1993, N 1, с. 43), не односторонний, а переговорный процесс, основанный на законе.

По смыслу конституционных положений изменение статуса субъекта федерации допустимо: в пределах Российской Федерации, форм и принципов ее устройства; по взаимному согласию Российской Федерации и ее субъекта, пожелавшего изменить статус; в соответствии с федеральным конституционным законом, который пока не принят. При обретении субъектом федерации нового статуса необходимые изменения вносятся в ч. 1 ст. 65 Конституции Российской Федерации (см. комментарий к ч. 1 ст. 137).

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.

См. Федеральный закон от 30 ноября 1995 г. N 187-ФЗ "О континентальном шельфе Российской Федерации"

3. Границы между субъектами Российской Федерации могут быть изменены

с их взаимного согласия.

Комментарий к статье 67

1. Часть 1 комментируемой статьи дополняет положения ст. 4 Конституции, в которой речь идет о территории Российской Федерации как целостного государства, обладающего единым экономическим, политическим и правовым пространством. В рассматриваемой части определяется состав государственной территории Российской Федерации, т.е. перечисляются принадлежащие Российской Федерации пространства, в пределах которых оно осуществляет свой суверенитет.

Обращает на себя внимание нетрадиционный подход составителей Конституции к определению состава государственной территории Российской Федерации. В международном праве под государственной территорией традиционно понимались и понимаются различные пространства земной поверхности (сухопутной и водной), воздушное пространство, принадлежащие определенному государству, в пределах которой оно осуществляет свое территориальное верховенство. Такой подход нашел отражение и в ст. 1 Закона Российской Федерации "О Государственной границе Российской Федерации" от 1 апреля 1993 г. (ВВС РФ, 1993, N 17, ст. 594), в соответствии с которой государственную территорию Российской Федерации образуют суша, вода, недра и воздушное пространство.

Различие между двумя определениями очевидно: конституционное определение включает юридически определенные категории пространств, определение Закона – различные по своему физическому состоянию элементы земной поверхности.

Нововведением следует считать и включение в состав государственной территории Российской Федерации территории ее субъектов, что обусловливается федеративным устройством Российского государства.

Из текста ч. 1 комментируемой статьи следует, что каждый субъект Российской Федерации, названный в ч. 1 ст. 65 Конституции, имеет собственную территорию. Правовой статус территории субъектов помимо федеральной Конституции определяется в их конституциях и уставах. Так, в ч. 1 ст. 1 Устава Иркутской области указывается, что территория области является частью единой территории Российской Федерации. В ст. 7 Устава Ленинградской области подчеркивается, что территория области едина и является составной частью территории Российской Федерации. Территория любого субъекта федерации есть составная часть территории Российской Федерации, непосредственно входящая в нее. Иначе говоря, факт нахождения автономного округа в составе края, области не означает, что он входит в состав федерации опосредованно. Территория автономного округа является составной частью территории Российской Федерации. К такому выводу пришел Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении по делу о проверке конституционности Закона Российской Федерации от 17 июня 1992 г. "О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации" (ВКС, 1994, N 2-3).

Вхождение в состав Российской Федерации предопределяет и ограниченность полномочий субъекта федерации в отношении его территории. На территории каждого своего субъекта Российская Федерация осуществляет дискреционные полномочия по предметам ведения, установленным ст. 71 Конституции, а также полномочия по предметам, определенным ст. 72 Конституции. И только за этими пределами субъекты Российской Федерации осуществляют собственные полномочия. Полномочия субъектов федерации в отношении управления собственной территорией сводятся преимущественно к сфере определения административно-территориального устройства (см., например, ст. 15 Устава Курганской области, ч. 1 ст. 66 Конституции Республики Бурятия).

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

В ряде случаев конституции и уставы субъектов федерации упоминают собственные полномочия по вопросам владения, пользования и распоряжения землей, недрами и водными ресурсами (п. "в" ст. 36 Устава Ставропольского края). Осуществляя свои полномочия, субъекты федерации не вправе в одностороннем порядке придавать своим территориям особый правовой статус, объявляя их, например, зоной, свободной от оружия массового поражения, как это сделал Татарстан (ч. 2 ст. 6 Конституции Республики Татарстан от 6 ноября 1992 г. в редакции от 30 марта 1995 г.).

Территории субъектов Российской Федерации разделяются административными границами, установленными еще до образования на территории России федеративного государства, на что прямо указывается, в частности, в ст. 38 Устава Ставропольского края.

Важной гарантией обладания собственной территорией являются положения конституций и уставов субъектов федерации, согласно которым их территория не может быть изменена без согласия субъекта (см., например, ч. 4 ст. 60 Конституции Республики Бурятия). Наряду с этим неприкосновенность территории субъектов федерации обеспечивается положением о том, что всякое изменение территории подлежит согласованию с субъектами федерации в соответствии с федеральным законом (п. "б" ч. 2 ст. 5 Устава Иркутской области).

Административный характер границ субъектов Российской Федерации вытекает из содержания ч. 1 ст. 74 Конституции, запрещающей установление таможенных границ, пошлин, сборов и других препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств. Таким образом, правовой статус границ субъекта федерации отличается от статуса Государственной границы Российской Федерации.

Большинство субъектов федерации не затрагивает вопроса о составе своих территорий при определении их правового статуса, хотя есть случаи, когда этот состав закрепляется в нормативных актах по аналогии с определением состава территории Российской Федерации. Так, согласно ст. 2 Устава г. Москвы территорию г. Москвы образуют земельная и водная поверхность, недра, воздушное пространство в границах Москвы. Похожая норма содержится в ч. 1 ст. 5 Устава Пермской области.

Согласно Конституции в состав территории Российской Федерации входят внутренние воды.

Закон о Государственной границе (ч. 4 ст. 5) различает внутренние морские воды и воды рек, озер и иных водоемов, берега которых принадлежат Российской Федерации. По смыслу этой нормы вторая категория внутренних вод должна относиться

к территории субъекта федерации. Следовательно, под внутренними водами Российской

Федерации следует понимать воды морских портов, заливов, бухт, губ, лиманов, берега которых принадлежат Российской Федерации, перечень которых объявляется Правительством Российской Федерации, а также морские воды, расположенные в сторону берега от исходных линий, от которых отсчитывается ширина территориального моря.

Предлагаемое толкование отчасти подтверждается ст. 14 Водного кодекса Российской Федерации от 16 ноября 1995 г. (СЗ РФ, 1995, N 47, ст. 4471), согласно которой к внутренним морским водам относятся морские воды, расположенные в сторону берега от исходных линий, принятых для отсчета ширины территориального моря Российской Федерации. Если следовать терминологии ст. 1 Кодекса, то водные пространства, ограниченные естественными, искусственными или условными границами в пределах территории субъектов федерации, следует именовать акваториями.

Во внутренних водах Российская Федерация в соответствии с международным

правом вправе в полном объеме осуществлять свои суверенные права и регламентировать порядок любых видов деятельности.

По международному праву под территориальным морем понимается морской пояс, прилежащий к сухопутной территории государства или его внутренним морским водам шириной до 12 морских миль (ст. 2 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., Нью-Йорк: Изд-во ООН, 1984). Российская Федерация осуществляет в территориальном море суверенные права в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права. Вместе с тем объем суверенных прав прибрежного государства в территориальном море несколько ограничен по сравнению с объемом его суверенных прав во внутренних морских водах. Это ограничение вытекает из обычной нормы, предусматривающей право мирного прохода иностранных торговых судов и военных кораблей иностранных государств в территориальное море.

Мирный проход осуществляется с целью пересечения территориальных вод без захода во внутренние морские воды Российской Федерации или с целью прохода во внутренние воды, порты (на рейды) либо выхода из них в открытое море (ч. 6 ст. 9 Закона о Государственной границе). Проход является мирным, если им не нарушается мир, добрый порядок и безопасность Российской Федерации. При осуществлении мирного прохода иностранные невоенные суда и военные корабли должны соблюдать правила международных договоров и законодательство Российской Федерации.

В государственную территорию Российской Федерации входит также воздушное пространство. Боковые пределы воздушного пространства Российской Федерации ограничиваются государственными сухопутными и морскими границами. Что касается высотных пределов распространения суверенитета, то этот вопрос в международном праве остается неурегулированным. Более того, Чикагская конвенция о международной гражданской авиации 1944 г. вообще не включает воздушное пространство в государственную территорию, а признает лишь полный и исключительный суверенитет каждого государства в отношении воздушного пространства над его территорией.

В соответствии с ч. 2 ст. 1 продолжающего действовать в Российской Федерации Воздушного кодекса СССР, утвержденного Указом Президиума Верховного Совета СССР от 11 мая 1983 г. (ВС СССР, 1983, N 20, ст. 303), под воздушным пространством понимается пространство над сухопутной территорией и водной территорией, в том числе и над территориальными водами.

В теории международного права верхним пределом суверенного воздушного пространства предлагается считать границу между воздушным и космическим пространством на высоте 100-110 км от уровня Мирового океана.

2. Как и всякое другое прибрежное государство, Российская Федерация пользуется суверенными правами и юрисдикцией над континентальным шельфом, объем которых устанавливается действующими международными договорами. Основными из них являются Женевская конвенция о континентальном шельфе 1958 г. и Конвенция ООН по морскому праву 1982 г., вступившая в силу 16 ноября 1994 г. Несмотря на то что Россия не ратифицировала Конвенцию 1982 г., многие ее положения относительно правового статуса континентального шельфа восприняты Федеральным законом "О континентальном шельфе Российской Федерации" от 30 ноября 1995 г. (СЗ РФ, 1995, N 49, ст. 4694).

Под континентальным шельфом в юридическом смысле понимается морское дно

и недра подводных районов, находящиеся за пределами территориальных вод Российской

Федерации на всем протяжении естественного продолжения его сухопутной территории до внешней границы подводной окраины материка. Внешняя граница континентального шельфа Российской Федерации находится на расстоянии 200 морских миль от исходной линии, от которой отсчитывается ширина территориального моря. Если подводная окраина простирается на расстояние более 200 морских миль, внешняя граница континентального шельфа Российской Федерации совпадает с внешней границей подводной окраины материка, определяемой в соответствии с нормами международного права. Внутренней границей континентального шельфа является внешняя граница территориального моря.

Под континентальным шельфом в геологическом смысле понимается подводное продолжение материка в сторону моря до его перехода в материковый склон.

Отмеченному различию в понимании правового и геологического значения термина "континентальный шельф" не соответствует введенный п. 4 ст. 3 Закона Российской Федерации "О недрах" от 21 февраля 1992 г. (ВВС РФ, 1992, N 16, ст. 834) в законодательный обиход термин "континентальный шельф в границах территориального моря". Подобная юридическая переквалификация дна

территориального моря является произвольной, противоречит правовой концепции континентального шельфа, закрепленной в ст. 1 Закона о шельфе, и не соответствует его международно-правовому определению.

В соответствии с международным правом Российская Федерация закрепила в ч. 1 ст. 5 Закона о шельфе суверенные права в целях разведки и разработки минеральных и живых ресурсов континентального шельфа. Эти права являются исключительными

в том смысле, что, если Российская Федерация не производит разведку континентального шельфа или не разрабатывает его природные ресурсы, никто не может делать этого без ее согласия.

Помимо этого, Российская Федерация в соответствии с международным правом осуществляет исключительное право разрешать и регулировать проведение буровых работ на континентальном шельфе для любых целей, сооружать, а также разрешать и регулировать создание, эксплуатацию и использование искусственных островов, установок и сооружений и осуществлять над ними юрисдикцию, касающуюся таможенных, фискальных, санитарных и иммиграционных законов и правил; юрисдикция Российской Федерации распространяется и на морские научные исследования в целях защиты и сохранения морской среды, прокладки и эксплуатации подводных кабелей и трудейсоводов.

Кроме того, указанный Закон определяет порядок проведения различных видов поисково-разведочной деятельности на континентальном шельфе российских и иностранных юридических и физических лиц.

Международное морское право разрешает прибрежным государствам устанавливать исключительные экономические зоны в пределах 200 морских миль, отсчитываемых от тех же исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря. С учетом этого протяженность собственно исключительной экономической зоны может составлять 188 морских миль.

В ст. 55 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. исключительная экономическая зона определяется как район, находящийся за пределами территориального моря и прилежащий к нему. Наименование "исключительная экономическая зона" этот морской район получил вследствие того, что авторы концепции намеревались наделить прибрежные государства определенными экономическими правами, относящимися главным образом к разведке и добыче природных ресурсов.

Конвенция 1982 г., впервые закрепившая институт исключительной экономической зоны, предоставляет прибрежному государству суверенные права в целях разведки, разработки и сохранения минеральных ресурсов морского дна и его недр, живых ресурсов (п. 1 ст. 56), юрисдикцию в отношении регулирования морских научных исследований (ч. 2 ст. 246), в отношении возведения и эксплуатации искусственных островов, установок и сооружений (ст. 60, ч. 3 ст. 246), прокладки подводных кабелей и трубопроводов (ст. 79), защиты и сохранения морской среды.

В исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе Российской Федерации все другие государства пользуются свободой судоходства и полетов, прокладки подводных кабелей и трубопроводов и иными свободами в соответствии с международным правом. Права и свободы других государств в указанных морских пространствах гарантируются ч. 4 ст. 5 Закона о континентальном шельфе.

Целевой, функциональный характер суверенных прав и юрисдикции Российской Федерации как в отношении ресурсов, так и в отношении других видов деятельности на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне указывает на то, что ни континентальный шельф, ни исключительная экономическая зона не входят в состав ее территории. Это принципиальное положение международного права необходимо учитывать при разработке нормативных актов, касающихся использования этих морских пространств.

3. Из части 3 комментируемой статьи следует, что территории субъектов федерации имеют границы. Они являются административными, признаются Российской Федерацией по состоянию на момент принятия федеральной Конституции, описываются и закрепляются в конституциях и уставах субъектов федерации или в иных правовых актах, согласно которым эти субъекты были образованы.

Другой важный момент состоит в провозглашении принципа неприкосновенности границ субъектов федерации. Их изменение не исключается. Однако подобное допустимо только при взаимном согласии субъектов федерации. Эта процедура находится в их юрисдикции. Каждый из них в выражении своей воли опирается на решение, принятое либо непосредственно населением (референдумом), либо законодательным (представительным) органом государственной власти, либо сочетающее в себе оба варианта. Если достигнут консенсус, то Совет Федерации утверждает изменение границ между данными субъектами федерации (ч. 1 п. "а" ст. 102 Конституции). При этом, как было записано, например, в его постановлении от 25 октября 1994 г. "Об утверждении изменения границы между Костромской и Вологодской областями" (СЗ РФ, 1994, N 28, ст. 2939), подобное делается "в соответствии с согласованными между ними картой и описанием новой линии границы".

В особых ситуациях полномочия организационно-правового характера по определению границ между субъектами федерации могут возлагаться на специальные государственные комиссии. Такой случай имел место в связи с образованием Ингушской Республики (ст. 2 Закона Российской Федерации от 4 июня 1992 г. "Об образовании Ингушской Республики в составе Российской Федерации" - ВВС РФ, 1992, N 24, ст. 1307; постановление Правительства Российской Федерации от 26 декабря 1995 г. "О Государственной комиссии по определению границ между Ингушской Республикой и Чеченской Республикой в связи с образованием этих республик" - СЗ РФ, 1996, N 2, ст. 112).

Законом Российской Федерации от 3 июля 1992 г. "Об установлении переходного периода по государственно-территориальному разграничению в Российской Федерации" (ВВС РФ, 1992, N 32, ст. 1868) предусматривался переходный период по государственно-территориальному разграничению в Российской Федерации до 1 июля 1995 г. В течение этого периода предполагалось подготовить и осуществить необходимые правовые и организационные

мероприятия, направленные на разрешение территориальных вопросов, а также разработать законодательные акты Российской Федерации о границах в Российской Федерации и о порядке решения вопросов, связанных с изменением государственно-территориального и административно-территориального деления Российской Федерации. Названные правовые акты пока не приняты.

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.

Комментарий к статье 68

1. В части 1 комментируемой статьи закрепляется наличие в Российской Федерации государственного языка. Это типично для многонациональных государств (например, Канады, Швейцарии, Индии). Россия, как констатируется в преамбуле Конституции, объединяет многонациональный народ. В ее границах, по данным переписи населения 1989 года, проживают лица 128 национальностей.

Государственный язык Российской Федерации (иногда он именуется основным, официальным) является юридически обязательным языком Российского государства. Он представляет собой важную коммуникационную основу целостности и единства России, служит средством общения в органах государственной власти и местного самоуправления, на предприятиях, в учреждениях и организациях, в процессе их общения с гражданами.

Государственный язык применяется на всей территории Российской Федерации при проведении выборов в органы государственной власти и местного самоуправления, референдумов, опубликовании законов и других правовых актов, в судопроизводстве, делопроизводстве, обучении, в географических наименованиях, вывесках и т.д. Придание Конституцией русскому языку статуса государственного предполагает его повсеместное использование во всех официальных сферах без специального на то указания.

Государственным языком Российской Федерации является язык самой многочисленной этнической группы - русских, составляющих в России более 80 процентов населения. Русским языком, как свидетельствуют данные переписи, свободно владеет и большинство представителей иных национальностей. Например, среди башкир таковых 71,8 процента, татар - 70,8, бурят - 72,1, калмыков - 85,3 процента и т.д.

Установление русского языка в качестве государственного обязывает государство особо заботиться о его развитии. Именно поэтому во всех имеющих государственную аккредитацию образовательных учреждениях, за исключением дошкольных, изучение русского языка как государственного языка Российской Федерации регламентируется государственными образовательными стандартами (ч. 5 ст. 6 Закона Российской Федерации "Об образовании" в редакции от 13 января 1996 г. - СЗ РФ, 1996, N 3, ст. 150). Обеспечивать всестороннее развитие и распространение русского языка призван Совет по русскому языку при Президенте Российской Федерации,

положение о котором утверждено Указом Президента Российской Федерации от 7 декабря 1995 г. (СЗ РФ, 1995, N 50, ст. 4905). Определено также, что граждане России, не владеющие русским языком, вправе выступать на заседаниях, совещаниях, собраниях в государственных органах, организациях, на предприятиях и в учреждениях на том языке, которым они владеют; в случае необходимости обеспечивается соответствующий перевод (ч. 2, 3 ст. 15 Закона РСФСР от 25 октября 1991 г. "О языках народов РСФСР" - ВВС РСФСР, 1991, N 50, ст. 1740).

2. Часть 2 комментируемой статьи предоставляет республикам право устанавливать свои государственные языки. Это фиксируется в их конституциях, где, по общему правилу, государственными языками республики признаются русский язык и наравне с ним язык титульной нации: в Бурятии - бурятский, Татарстане - татарский, Северной Осетии - осетинский, Адыгее - адыгейский и т.д. В Кабардино-Балкарии статус государственного, помимо русского, имеют кабардинский и балкарский языки, а в Дагестане - все языки его народов. Согласно Конституции Республики Тыва ее государственным языком является тыва язык, а русский действует на территории республики как общефедеральный государственный язык (ст. 33), то есть по существу подтверждается обязательность его применения в официальных сферах наравне с тыва языком.

Владение государственными языками республики порой рассматривается в качестве необходимого условия занятия поста Президента данного государственного образования (Бурятия, Татарстан, Северная Осетия, Адыгея). При этом, однако, в федеральной Конституции зафиксировано, что в органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик их государственные языки употребляются наряду с государственным языком Российской Федерации.

Введение собственных государственных языков означает, что республики берут на себя обязанность обеспечить их равноправие с общефедеральным государственным языком, несут бремя расходов, связанных с применением и изучением государственных языков республик, устанавливают порядок их использования. Так, в Законе Республики Бурятия от 10 июня 1992 г. "О языках народов Республики Бурятия" (Бурятия, 23 июня 1992 г.) записано, что тексты законов республики публикуются на двух языках - бурятском и русском - и имеют равную юридическую силу; на бурятском и русском языках печатаются избирательные бюллетени, ведется судопроизводство; документы (решения) принимаются местными органами или на русском, или на бурятском языках в зависимости от контингента населения; на предприятиях, в учреждениях и общественных организациях делопроизводство осуществляется на русском языке Российской Федерации. В Республике Бурятия всем желающим овладеть бурятским языком гарантируется обучение этому языку до уровня, необходимого для выполнения служебных обязанностей.

3. Положения ч. 3 ст. 68 свидетельствуют о том, что установление государственных языков не означает забвения иных языков народов, населяющих Российскую Федерацию. Всем им гарантируется право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития. Такой подход согласуется с международно-правовыми нормами. "В тех странах, - сказано в Международном пакте о гражданских и политических правах (ВВС СССР, 1976, N 17, ст. 291), - где существуют... языковые меньшинства, лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, не может быть отказано в праве

совместно с другими членами той же группы... пользоваться родным языком" (ст. 27).

Законом РСФСР от 25 октября 1991 г. "О языках народов РСФСР" провозглашается и гарантируется суверенитет языков народов; равные их права и средства защиты языков (социальные, экономические, юридические); предусматривается финансирование соответствующих государственных программ, возможность создавать письменность на родном языке, проводить исследования всех языков народов России, организовывать воспитание и обучение на родном языке независимо от численности представителей этнических групп и в соответствии с их потребностями; признается допустимым в местах компактного проживания иноязычного населения использование наряду с государственными языками в официальных сферах общения (делопроизводстве органов государственной власти и местного самоуправления, на предприятиях, в учреждениях, топонимике) языка данного населения (ст. 2, 3, 4, 7, 9, 10, 23 - ВВС РФ, 1991, N 50, ст. 1740). Федеральный закон "Об образовании" устанавливает, что язык (языки), на котором ведутся обучение и воспитание в общеобразовательном учреждении, определяется учредителем (учредителями) и (или) уставом образовательного учреждения; государство оказывает содействие в подготовке специалистов для осуществления образовательного процесса на языках народов Российской Федерации, не имеющих своей государственности (ч. 3, 7 ст. 6). "Основы законодательства Российской Федерации о культуре" от 9 октября 1992 г. (ВВС РФ, 1992, N 46, ст. 2615) закрепляют права национальных культурных центров, национальных обществ и землячеств организовывать библиотеки, кружки и студии по изучению национального языка (ст. 21).

В некоторых случаях обязательства, связанные с развитием родного языка, вытекают из международного договора Российской Федерации и носят конкретный характер. Так, из Договора между Российской Федерацией и Республикой Туркменистан о сотрудничестве в целях обеспечения прав российского меньшинства в Туркменистане и туркменского - в Российской Федерации, подписанного 18 мая 1995 г. (Дипломатический вестник, 1995, N 6, с. 40-43) следует, что российская сторона признает за лицами, принадлежащими к туркменскому меньшинству, право на индивидуальную или совместно с членами своей группы языковую самобытность, создание общественных организаций, способствующих ее выражению; право беспрепятственно пользоваться родным языком в личной и общественной жизни, как в письменной, так и в устной форме, иметь доступ к информации на этом языке, распространять такую информацию и быть обеспеченным ею, включая право иметь средства массовой информации на родном языке; вести религиозно-просветительскую деятельность на родном языке. Будут создаваться возможности для изучения родного языка и получения образования на этом языке, а также его использование в контактах с официальными властями в местах компактного проживания указанных меньшинств.

Реализация положений ч. 3 комментируемой статьи создает необходимую основу для языкового суверенитета личности независимо от происхождения человека, его социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, отношения к религии и места жительства (см. комм. к ч. 2 ст. 19); реального осуществления каждым гражданином Российской Федерации права на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества (см. комм. к ч. 2 ст. 26); нейтрализации пропаганды

языкового превосходства (см. комментарий к ч. 2 ст. 29).

Статья 69

Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации.

Комментарий к статье 69

Комментируемая статья определяет основы отношений государства с коренными малочисленными народами. В России таковыми признаются, в частности, ханты, манси, ненцы, эвенки, чукчи, саами и т. д. Они представляют собой малочисленные этнические общности (от нескольких сотен до 40 тыс.), постоянно проживающие на территориях своих предков (для большинства из них таковыми являются более 100 районов Севера, входящих в состав 28 субъектов Российской Федерации) и сохраняющие самобытность языка, культуры, традиционную систему жизнеобеспечения благодаря ведению оленеводства и промыслового хозяйства; ввиду своей малочисленности некоторые из них находятся на грани исчезновения.

В российском законодательстве пока не выработаны критерии отнесения народов к данной группе. В Конвенции 169 "О коренных народах и народах, ведущих племенной

образ жизни в независимых странах", принятой Генеральной конференцией Международной

организации труда 26 июня 1989 г., предлагается исходить из того, что коренными народами являются те из них, которые издревле населяли соответствующую территорию

страны или географическую область; сохраняют некоторые или все свои социальные, экономические, культурные и политические институты; самобытны и отличаются от других групп национального сообщества; живут по собственным обычаям или традициям или согласно нормам специального законодательства; считают себя коренными народами.

Коренные малочисленные народы обладают рядом черт, которые сближают их с национальными меньшинствами. Однако в отличие от последних названные народы не имеют государственных образований за пределами России или не имеют их вообще.

Комментируемая норма - новелла в Конституции Российской Федерации. Ее появление тесным образом связано с конституционной характеристикой Российского государства как демократического, федеративного, правового и социального (ч. 1 ст. 1, ч. 1 ст. 7), где человек, его права и свободы являются высшей ценностью (ст. 2). Включение же данной нормы в главу Конституции "Федеративное устройство" подчеркивает, что вопросы, связанные с указанными народами, составляют важный элемент национальной политики России. Такой подход соответствует требованиям упомянутой Конвенции, которая гласит: "Правительства несут ответственность за проведение, с участием соответствующих народов, согласованной и систематической деятельности по защите прав этих народов и установлению гарантий уважения их целостности" (ст. 2).

Комментируемая статья закрепляет наиболее существенные моменты статуса коренных малочисленных народов. Из нее следует, что эти народы официально выделяются в специальную группу, именуемую "коренные малочисленные народы", находящуюся в составе многонационального народа России; признается их своеобразие, право на традиционный образ жизни, а также необходимость особого государственно-правового подхода к ним; допускается наличие особых прав (статуса) данных народов, в

том числе – быть субъектом права; государство берет на себя постоянную обязанность гарантировать их права; в решении указанного вопроса Российская Федерация ориентируется на общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры России, намерена действовать в соответствии с ними (см. комментарий к ч. 4 ст. 15).

Приоритет в обеспечении прав коренных малочисленных народов принадлежит федеральным органам государственной власти Российской Федерации. Это вытекает из Конституции, которая относит к ведению Российской Федерации регулирование и защиту прав и свобод человека и гражданина; регулирование и защиту прав национальных меньшинств; установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экологического и национального развития федерации (пп. "в", "е" ст. 71).

Вместе с тем Конституция включает в сферу совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов защиту прав и свобод человека и гражданина; защиту прав национальных меньшинств; защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей (пп. "б", "м" ч. 1 ст. 72). Данное положение означает их ответственность перед коренными малочисленными народами, обязывает федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов федерации принимать необходимые решения в рассматриваемой сфере.

Международно-правовым ориентиром в осуществлении государственной политики в отношении коренных малочисленных народов России является упомянутая Конвенция МОТ N 169. Обращая внимание на то, что эти народы беспрепятственно и без дискриминации

пользуются правами человека и основными свободами, Конвенция содержит положения о специальных мерах охраны лиц, принадлежащих к коренным малочисленным народам, с целью смягчения переживаемых ими трудностей. Декларируется право указанных народов выбирать собственные приоритеты развития, а также право на традиционно занимаемые земли, пользование и управление природными ресурсами, находящимися на этих землях, получение компенсации за убытки и ущерб, наносимый в связи с использованием данных земель. Правительствам предлагается выработать специальные

меры, защищающие права и интересы коренных народов в области найма и условий занятости, профессиональной подготовки, кустарных промыслов и сельских ремесел, социального обеспечения и здравоохранения, образования и средств общения, судебной-правовой защиты, где будут приниматься во внимание обычаи названных народов и особенности их экономического, социального и культурного положения. Подчеркивается, что при определении характера и масштаба мер, которые следует предпринимать в целях применения настоящей Конвенции, проявляется гибкость с учетом условий, характерных для каждой страны (ст. 34).

Российская Федерация еще не ратифицировала эту Конвенцию. Однако ряд норм Конституции, федерального и регионального законодательства свидетельствует о фактическом восприятии ее положений. Конституция гарантирует коренным малочисленным

народам, как и любым другим членам общества, равенство прав и свобод человека и гражданина, независимо от расы, национальности, языка (ст. 19); право свободно определять и указывать свою национальную принадлежность, пользоваться родным языком при общении, воспитании, обучении и творчестве, изучать и развивать его (ст. 26, 68); не допускает пропаганду или агитацию, возбуждающее социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду; запрещает пропаганду социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства (ст. 29).

Права коренных малочисленных народов получили закрепление в Законе РСФСР от 25 октября 1991 г. "О языках народов РСФСР", обеспечивающем развитие и использование языков народов России в сфере общения, обучения, в деятельности

органов государственной власти (ВВС РСФСР, 1991, N 50, ст. 1740). Законом Российской Федерации в редакции от 13 января 1996 г. "Об образовании" (СЗ РФ, 1996, N 3, ст. 150) провозглашается "защита и развитие системой образования национальных культур, региональных культурных традиций и особенностей" (п. 2 ст. 2), допускается установление национально-региональных компонентов государственных

образовательных стандартов (п. 8 ст. 29). Основы законодательства Российской Федерации о культуре от 9 октября 1992 г. (ВВС РФ, 1992, N 46, ст. 2615) фиксируют

равное достоинство культур народов (ст. 6), право на сохранение и развитие культурно-национальной самобытности народов и иных этнических общностей (ст. 20), на культурно-национальную автономию (ст. 21).

Земельный кодекс Российской Федерации (ВВС РФ, 1991, N 22, ст. 768) признает

возможным использование коренными малочисленными народами и этническими группами в местах их проживания и хозяйственной деятельности земель природоохранного назначения для выпаса оленей, а на землях природно-заповедного фонда ведение ими традиционного экстенсивного природопользования; передачу в собственность, владение или аренду земли для северного оленеводства и охотничьего промысла (ст. 89, 90, 94). Только по согласованию с аборигенами могут выделяться земельные

участки в местах их проживания под объекты, не связанные с традиционной хозяйственной

деятельностью (ст. 28). От оплаты за землю полностью освобождаются предприятия, граждане, занимающиеся традиционными промыслами и ремеслами в местах бытования малочисленных народов и этнических групп (ст. 51).

С целью сохранения и поддержания необходимых условий для жизни и осуществления

традиционной хозяйственной деятельности данных общностей на территориях их проживания могут создаваться национальные природные парки (ст. 63 Закона Российской

Федерации от 19 декабря 1991 г. "Об охране окружающей природной среды" - ВВС РФ, 1992, N 10, ст. 457); устанавливаются границы территорий лесного фонда с особым режимом ведения лесного хозяйства, лесозащиты и лесопользования (ст. 4, 51 Основ лесного законодательства Российской Федерации от 6 марта 1993 г. - ВВС РФ, 1993, N 53, ст. 15); допускаются выделение в национальных парках зон традиционного экстенсивного природопользования, а на территориях государственных природных заказников - использование этими общностями природных ресурсов (ст. 15, 23 Федерального закона от 14 марта 1995 г. "Об особо охраняемых

природных территориях" - СЗ РФ, 1995, N 12, ст. 1024); признается индивидуальное и коллективное право применять традиционные методы добывания продуктов жизнедеятельности,

а также право приоритетного пользования животным миром, которое включает в себя первоочередной выбор промысловых угодий; льготы в отношении сроков и районов добывания животных, их полового, возрастного состава и количества, а также продуктов их жизнедеятельности; исключительное право на добывание определенных объектов животного мира и продуктов их жизнедеятельности, иные виды пользования животным миром - по согласованию со специально уполномоченными государственными органами (ст. 48, 49 Федерального закона от 24 апреля 1995 г. "О животном мире" - СЗ РФ, 1995, N 17, ст. 1462). Законом от 3 марта 1995 г. "О недрах" в редакции от 3 марта 1995 г. (СЗ РФ, 1995, N 10, ст. 823)

определено,

что при пользовании недрами в районах проживания малочисленных народов и этнических

групп часть платежей, поступающих в бюджеты субъектов Российской Федерации, используется для социально-экономического развития этих народов и групп (ст. 42).

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

Указ Президента Российской Федерации от 22 апреля 1992 г. N 397 "О неотложных мерах по защите мест проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера" (ВВС РФ, 1992, N 18, ст. 1009) обязывает исполнительные органы субъектов Российской Федерации определить в местах проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера территории традиционного природопользования, которые являются неотъемлемым достоянием этих народов и без их согласия не подлежат отчуждению под промышленное или иное освоение, не связанное с традиционным хозяйствованием; передавать бесплатно оленьи пастбища, охотничьи, рыболовные и другие угодья для комплексного использования родовыми общинами и семьями в пожизненное наследуемое владение либо в аренду; предоставить преимущественное право заключения договоров и получения лицензий на использование возобновляемых природных ресурсов родовым общинам, семьям, отдельным представителям народов Севера в местах их традиционного природопользования; установить границы территорий для традиционных видов хозяйственной деятельности названных народов (ВВС РФ, 1992, N 18, ст. 1009).

Этот перечень прав и гарантий коренных малочисленных народов дополняется и развивается на уровне субъектов Российской Федерации. Так, Конституция Республики Саха (Якутия) возлагает на государство обязанность образовывать в составе республиканского бюджета фонды защиты и развития малочисленных народов Севера, оберегать их исконную среду обитания и традиционный образ жизни (ст. 38); гарантирует права малочисленных народов на владение и пользование землей и ресурсами, в том числе родовыми сельскохозяйственными охотничье-рыболовными угодьями, защиту от любых форм ассимиляции, посягательств на этническую самобытность, на исторические и священные места, памятники духовной и материальной культуры (ст. 42); признает возможным создание национальных административно-территориальных образований, действующих на основе принципов местного самоуправления (ст. 43); в местах компактного проживания народов Севера объявляет официальными их языки, допускает формирование кочевых Советов (родовых общин) и избирательных округов с меньшей численностью избирателей (ст. 46, 85, 112).

Устав Ханты-Мансийского автономного округа, вступивший в силу 4 мая 1995 г., гарантирует народам ханты и манси права на территории традиционного природопользования, самоуправление, развитие традиционных отраслей хозяйства, культуры, языка, предусматривает налоговые льготы и выделение в окружном бюджете специальных средств на их нужды, обеспечивает представительство в Думе автономного округа в количестве 6 мест с образованием из числа избранных депутатов в составе Думы Ассамблеи представителей коренных малочисленных народов Севера, наделенной особыми полномочиями по защите интересов аборигенов (ст. 1, 3, 18, 41, 53, 56, 74, 87, 89, 102).

Права коренных малочисленных народов защищаются не только путем их закрепления в Конституции и законодательстве. Их права и интересы обязаны защищать Президент Российской Федерации как гарант Конституции, прав и свобод человека и гражданина (ч. 2 ст. 80 Конституции), Уполномоченный по правам человека; Прокуратура Российской Федерации, на которую возложены задачи по надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами государственной власти и местного самоуправления (ч. 2 ст. 1 Федерального Закона от 17 ноября 1995 г. "О Прокуратуре Российской Федерации" - СЗ РФ, 1995, N 47, ст. 4472), суд (ст. 18, ч. 1 ст. 48 Конституции).

Установление в России особого конституционно-правового статуса коренных

малочисленных народов соответствует не только международным принципам, но и общепринятым стандартам, находящим отражение в практике тех стран, где проживают подобные этнические общности (например, США, Канада, Норвегия).

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.

Комментарий к статье 70

1. Государственные флаг, герб и гимн Российской Федерации представляют собой ее официальные символы как внешние, не имеющие аналогов, отличительные атрибуты государственного суверенитета. Им присущи стабильность, юридическая определенность описания (формы) и обязательность использования в строго оговоренных законом случаях. В них в образном и лаконичном виде заключена информация об исторических корнях и ценностях, на которые ориентируется государство. Никто не вправе вводить идентичные символы.

Официальная символика Российской Федерации (флаг, герб) вносится в Государственный геральдический регистр Российской Федерации (см. Указ Президента Российской Федерации от 21 марта 1996 г. "О Государственном геральдическом регистре Российской Федерации" - Российская газета, 27 марта 1996 г.).

Описание и порядок официального использования государственных флага, герба и гимна России устанавливаются федеральным конституционным законом. Он пока не принят, и до его издания действуют соответствующие акты Президента Российской Федерации. Согласно Положению о Государственном флаге Российской Федерации, утвержденному Указом Президента Российской Федерации от 11 декабря 1993 г. (САПП, 1993, N 51, ст. 4928), российский флаг представляет собой прямоугольное полотнище из трех равновеликих горизонтальных полос: верхней - белого, средней - синего и нижней - красного цветов. Отношение ширины флага к его длине - 2:3.

Государственный флаг Российской Федерации поднимается на зданиях высших федеральных органов государственной власти (постоянно); других органов государственной власти и органов местного самоуправления, общественных объединений, предприятий, учреждений и организаций, а также на жилых домах (в дни праздников и памятных событий); дипломатических представительств, консульских учреждений и иных официальных представительств Российской Федерации - в соответствии с нормами международного права, правилами дипломатического протокола и традициями страны пребывания. Кроме того, Государственный флаг поднимается на средствах передвижения

Президента России и некоторых других должностных лиц, на судах, внесенных в Государственный судовой реестр Российской Федерации, может находиться в рабочих кабинетах Президента страны, Председателей палат Федерального Собрания, Председателя Правительства Российской Федерации, федеральных судей, прокуроров, руководителей органов исполнительной власти субъектов федерации и т.д. Он может подниматься в торжественных случаях, его изображение может наноситься на поверхности воздушных судов России.

Государственный флаг Российской Федерации получает в законе особую защиту.

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

Флаги субъектов федерации не могут повторять или использовать его в качестве геральдической основы; он должен всегда находиться с левой стороны от флага субъекта федерации или в центре - при поднятии нескольких флагов; недопустимо, чтобы иные флаги были большего размера, чем Государственный флаг страны.

Обязанность

контролировать соблюдение установленных требований при поднятии флага возложена на руководителей соответствующих органов государственной власти и местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций. Контроль за осуществлением

упомянутого Положения возложен на Государственную герольдию при Президенте Российской Федерации.

В целях воспитания уважительного отношения к государственным символам Указом Президента Российской Федерации от 20 августа 1994 г. "О дне Государственного флага Российской Федерации" (СЗ РФ, 1994, N 17, ст. 1956) установлен праздник - День Государственного флага Российской Федерации, который отмечается 22 августа.

Указом Президента Российской Федерации от 15 апреля 1996 г. "О Знамени Победы" (СЗ РФ, 1996, N 16, ст. 1846) предусмотрено, что в дни государственных праздников Российской Федерации, дни воинской славы (победные дни) России, при проведении воинских ритуалов, а также массовых мероприятий, связанных с боевыми победами российского народа, Знамя Победы (в установленных случаях - непосредственно само Знамя, а в иных его символ) используется наряду с Государственным флагом Российской Федерации.

Статус Государственного герба Российской Федерации определяется соответствующим

Положением, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 30 ноября 1993 г. "О Государственном гербе Российской Федерации" (САПП, 1993, N 49, ст. 4761). Он 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. Допускается воспроизведение Государственного герба в одноцветном варианте, а также в виде главной фигуры двуглавого орла.

Государственный герб Российской Федерации в обязательном порядке помещается на бланках и печатях федеральных органов государственной власти, дипломатических представительств, консульских учреждений и иных официальных представительств России за границей. Он изображается на паспортах граждан Российской Федерации и иных документах, выдаваемых органами государственной власти Российской Федерации;

помещается на гербовых печатях органов государственной власти Российской Федерации,

на их официальных резиденциях, в кабинете Президента Российской Федерации и на его транспортных средствах, в залах заседаний палат Федерального Собрания, Правительства Российской Федерации, федеральных судов, в кабинете Уполномоченного

по правам человека, кабинете Генерального прокурора, а также на зданиях дипломатических

представительств и других учреждений России за границей; на пограничных знаках (основных пограничных столбах) и пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации.

Государственный герб Российской Федерации может помещаться: на знаменах и флагах Вооруженных Сил Российской Федерации, Внутренних войск МВД, Пограничных войск ФСБ, на знаках различия военнослужащих, на форменной одежде дипломатического

персонала МИД и т.д.; на денежных знаках, орденах и медалях Российской Федерации.

К бланкам и печатям с Государственным гербом отношение особое.

Постановлением

Правительства Российской Федерации от 27 декабря 1995 г. "Об упорядочении изготовления, использования, хранения и уничтожения печатей и бланков с воспроизведением

Государственного герба Российской Федерации" (СЗ РФ, 1996, N 2, ст. 123) установлено,

что их изготовление осуществляют только полиграфические и штемпельно-граверные предприятия, имеющие выданные Комитетом Российской Федерации по печати лицензии на соответствующий вид деятельности и сертификаты о наличии технических и технологических возможностей для изготовления указанного вида продукции на должном качественном уровне, причем по заказам федеральных органов государственной

власти, иных федеральных государственных органов и учреждений, определенных названными Указом Президента и Положением о Государственном гербе.

Предполагается

разработать порядок и условия хранения, использования и уничтожения печатей и бланков с воспроизведением Государственного герба, а также оснастки (форм, матриц, клише и т.п.) для их изготовления. Контроль за соблюдением Положения о Государственном гербе возлагается на Государственную герольдию при Президенте Российской Федерации.

Лица, совершившие надругательство над Государственными гербом или флагом, привлекаются к уголовной ответственности (ст. 190-2 УК РСФСР).

Музыкальная редакция Государственного гимна и Положение о нем утверждены Указом Президента Российской Федерации от 11 декабря 1993 г. (САПП, 1993, N 51, ст. 4929). В соответствии с этим Положением Государственным гимном является

мелодия, созданная на основе "Патриотической песни" М.И.Глинки. Он исполняется во время торжественных церемоний и иных мероприятий, проводимых государственными органами: при поднятии Государственного флага Российской Федерации; после принесения присяги вновь избранным Президентом Российской Федерации; при открытии

и закрытии сессий палат Федерального Собрания; при открытии памятников и памятных

знаков; при вручении государственных наград Российской Федерации; при встрече и проходах глав государств и правительств зарубежных стран, посещающих Российскую

Федерацию с официальным визитом; при открытии и закрытии торжественных собраний, посвященных государственным праздникам Российской Федерации.

Государственный гимн Российской Федерации транслируется государственными телерадиокомпаниями: в новогоднюю ночь после боя часов, отмечающего наступление Нового года; при телевещании перед выходом в эфир первой телепрограммы - в дни государственных праздников Российской Федерации; при радиовещании - ежедневно

перед выходом в эфир первой и окончании последней радиопрограммы, а при непрерывном

вещании - в 6 часов и в 24 часа московского времени.

Иные случаи исполнения Государственного гимна определяются Президентом Российской Федерации, Правительством, Министерством иностранных дел Российской Федерации, регламентируются воинскими уставами. Подобное допускается при проведении

спортивных соревнований с учетом существующей практики спортивных организаций.

При публичном исполнении Государственного гимна Российской Федерации присутствующие выслушивают его стоя, мужчины - без головных уборов.

Непосредственную ответственность за соблюдение установленных требований относительно Государственного гимна несут руководители органов государственной

власти и местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, проводящих соответствующие мероприятия.

Контроль за соблюдением Положения о Государственном гимне Российской Федерации возлагается на Государственную герольдию при Президенте Российской Федерации.

2. Часть 2 комментируемой статьи касается одного из важнейших элементов государственности Российской Федерации – ее столицы. Закрепляется, что ею является г. Москва. Из этого следует, что никто не вправе объявить иную столицу России или придать ее статус другому городу (помимо того, что подобное должно происходить вообще в рамках демократических правовых процедур) без соответствующих изменений названных положений Конституции.

Если статус г. Москвы как города федерального значения субъекта Российской Федерации определяется Конституцией и его уставом (ч. 2 ст. 66), то как столицы – прежде всего Конституцией и федеральным законом. В настоящее время действует Закон Российской Федерации от 15 апреля 1993 г. "О статусе столицы Российской Федерации" (ВВС РФ, 1993, N 19, ст. 683).

Указанный закон определяет столицу Российской Федерации в качестве места нахождения федеральных органов государственной власти Российской Федерации, представительств субъектов федерации, а также дипломатических представительств иностранных государств в Российской Федерации. Данное обстоятельство является решающим в характеристике статуса столицы, ее правового положения в связи с осуществлением г. Москвой функций столицы Российской Федерации. Предусматривается, в частности, предоставление федеральным органам государственной власти, представительств субъектов федерации, а также дипломатическим представительств земельных участков, зданий, строений, сооружений и помещений, жилищного фонда, жилищно-коммунальных, транспортных и иных услуг; внесение в федеральные органы предложений о возмещении потерь и затрат городского бюджета за счет субвенций федерального бюджета; обеспечение необходимых условий для проведения общегосударственных и международных мероприятий; участие в разработке и осуществлении целевых федеральных программ развития г. Москвы – столицы Российской Федерации, в содержании и развитии систем связи, федеральных транспортных систем на территории Москвы; согласование Устава города в части его столичных функций с федеральными органами государственной власти. В свою очередь федеральные органы государственной власти призваны, помимо организационно-правовых мероприятий, которые они должны провести в связи с принятием закона о правовом статусе столицы Российской Федерации (см. п. 2, 4, 5 постановления Верховного Совета Российской Федерации "О порядке введения в действие Закона Российской Федерации "О статусе столицы Российской Федерации"" – ВВС РФ, 1993, N 19, ст. 684), полностью компенсировать затраты г. Москвы, понесенные при осуществлении функций столицы Российской Федерации. Закон допускает регулирование не охваченных им отношений между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти г. Москвы, возникающих в связи с его функциями столицы Российского государства, договорами, заключенными между указанными органами.

Статья 71

В ведении Российской Федерации находятся:

а) принятие и изменение Конституции Российской Федерации и федеральных законов, контроль за их соблюдением;

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

- 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;

См. Основы законодательства Российской Федерации о культуре, утвержденные Законом РФ от 9 октября 1992 г. N 3612-1

- 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; федеральные 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.

Комментарий к статье 71

Среди многоаспектных, многогранных элементов федерализма, как демократического принципа государственного устройства, распределение предметов ведения между федерацией и ее субъектами, разграничение полномочий между их органами государственной власти имеют ключевое значение. Статьи 71 и 72 отражают принятую в стране

концепцию распределения предметов ведения и полномочий на находящиеся в собственно ведении Российской Федерации (ст. 71) и в совместном с ее субъектами ведении (ст. 72). Названные статьи содержат перечни предметов ведения и полномочий в целом, без указания на то, какими федеральными или субъектами федерации органами государственной власти они реализуются, поскольку это решается сферой компетенции в отношении предметов ведения. Поэтому ст. 71 дает ответ на вопрос, что находится в ведении Российской Федерации, а какой федеральный орган государственной власти несет нагрузку по ведению перечисленных предметов, - дело самих федеральных органов, кого наделять соответствующей компетенцией в отношении этих предметов. При этом необходимо учесть, что в принципе только федеральные органы государственной власти, перечисленные в статье 11 Конституции, могут обладать полномочиями по этим предметам ведения. Вместе с тем наличие в Конституции возможности взаимно передавать осуществление полномочий (Федерация - ее субъекту и наоборот (см. ст. 78)) позволяет говорить лишь о передаче полномочий в отношении предметов ведения, а не об изъятии этих предметов из ведения Российской Федерации.

Определенного пояснения требует само содержание предметов ведения Российской Федерации. Они сформулированы в виде сфер деятельности Федерации, ее прерогатив, объектов, определенных видов деятельности или их части (например, федеральная собственность), либо полномочий Федерации - в тех случаях, когда речь идет об определении статуса (например, государственной границы), установлении (судоустройства), правовом регулировании отраслей законодательства, осуществляемом только федеральной государственной властью (см. п. "о" комментируемой статьи). Конституционная формула "в ведении Российской Федерации находятся" обозначает, таким образом, сферы, области, объекты, прерогативы и т.п., находящиеся под воздействием федеральной государственной власти. При этом в статье не очерчены формы ведения этих предметов, поскольку это осуществляется в других статьях Конституции, путем нормативного регулирования, общего руководства, координации, распорядительства, контроля и т.п.

а) Названные в п. "а" предметы ведения - принятие и изменение Конституции и федеральных законов, контроль за их соблюдением - относятся к тем прерогативам Федерации как государства, которые являются одним из его неотъемлемых признаков. И это естественно, так как с принятием Конституции получают закрепление все принципиальные институты государства и общества. При этом процедура, субъекты, условия принятия Конституции составляют отдельную часть Конституции (см. комментарий к гл. 9), предусматривающую, что ее принятие относится к компетенции особого общефедерального учредительного органа - Конституционного собрания - и может также быть предметом всенародного голосования (референдума).

Изменение Конституции включает поправки и пересмотр отдельных ее положений. Конституция в отдельной главе закрепляет три модели ее изменения. Первая модель - жесткая - применительно к гл. 1, 2 и 9, вторая модель (относительно гибкая) - в отношении положений гл. 3-8 и специальный порядок (третья модель) - для изменения ст. 65 Конституции, определяющей состав Российской Федерации. По существу, внесение поправок в гл. 3-8 Конституции является предметом совместного ведения, поскольку для этого необходимо согласие не менее чем 2/3 субъектов федерации (см. комментарий к ст. 136). Однако установление порядка, процедуры

внесения поправок – это предмет исключительного ведения федерации, регулирование которого осуществляется ввиду его особой важности самой Конституцией. Отнесение к ведению Российской Федерации принятия и изменения ее Конституции, таким образом, вполне естественно и вытекает из суверенитета народа, его участия в осуществлении власти, выражения им своей власти через референдум и свободные выборы.

Включение в п. "а" комментируемой статьи формулы о принятии и изменении не только Конституции, но и федеральных законов вполне логично. Никакой субъект федерации, никакие другие органы, кроме предусмотренных Конституцией, не вправе брать на себя данный предмет ведения федерации. В этом проявляется одно из свойств государственного суверенитета России, согласно которому Конституция и федеральные законы имеют верховенство на всей территории федерации.

Отнесение к исключительному ведению федерации принятия и изменения федеральных законов обусловлено их ролью и значением, местом в системе права страны. Именно федеральные законы обладают наибольшей юридической силой по отношению к иным нормативным актам. Это связано прежде всего с местом той ветви власти, которая вправе принимать законы, а также установлением особого порядка их принятия, регламентацией законотворческой процедуры.

Конституция, как известно, делит федеральные законы на конституционные и просто федеральные (их можно назвать обыкновенными). В комментируемой статье какого-либо различия не проводится, так как данный предмет ведения охватывает все федеральные законы. Поскольку Россия является федерацией, следует отличать федеральные законы от законов субъектов федерации – республик, областей, краев и т.д., действующие только на территории соответствующего субъекта федерации.

Контроль федерации за соблюдением Конституции и федеральных законов выступает как форма осуществления власти. Он направлен на реализацию, соблюдение всеми установленных правовых норм, содержащихся в них предписаний. Включение данного предмета ведения в перечень ст. 71 направлено на реализацию положения о верховенстве Конституции и федеральных законов на всей территории России.

Рассматриваемый предмет ведения одновременно выступает в виде полномочия, права и в то же время обязанности и получает развитие и конкретизацию в компетенции различных органов всех ветвей государственной власти – законодательной, исполнительной и судебной. Ему соответствуют положения Конституции о том, что ее гарантом является Президент Российской Федерации, что Конституционный Суд разрешает дела о соответствии Конституции федеральных законов, конституций, уставов субъектов федерации и других нормативных актов. Рядом контрольных полномочий обладают и палаты Федерального Собрания: Государственная Дума, принимая федеральный закон, например о бюджете, осуществляет и контроль за исполнением бюджета за предыдущий год. Контрольными являются, по существу, многие полномочия Совета Федерации (см. комментарии к ст. 102, 103), реализуемые, в частности, путем рассмотрения принятых нижней палатой законов. В определенном смысле контроль за соблюдением Конституции и федеральных законов осуществляют суды общей юрисдикции, органы прокуратуры, исполнительной власти, другие институты государства (например, Уполномоченный по правам человека). В задачу Правительства входит в соответствии со ст. 114 обеспечение исполнения федерального бюджета, представление Думе отчета о его исполнении, осуществление иных мер на основании и во исполнение Конституции и федеральных законов.

б) Конституционное закрепление содержащегося в п. "б" предмета ведения Российской Федерации – федеративного устройства, органично вытекает из ст. 1, 5, 65 и др. (см. комментарии к ним) и служит подтверждением одной из главных

характеристик Российского государства - его федеративной природы. Федерализм выступает как форма государственной организации, обеспечивающая равноправие всех ее составных частей - субъектов и самоопределение народов Российской Федерации.

Федеративное устройство изначально предопределяет децентрализацию осуществления единой государственной власти посредством распределения полномочий между центром и регионами. В условиях подлинно федеративного устройства федерация в целом не обладает монополией на власть, благодаря чему открываются возможности для ее субъектов действовать более самостоятельно, в своих интересах, с учетом особенностей своей территории, населения т.д.

Федеративное устройство как конституционный институт включает в себя множество элементов. Сложносоставной характер рассматриваемого предмета ведения нагляднее всего иллюстрирует гл. 3 Конституции, которая носит аналогичное название. Конституция устанавливает общие основы и принципы распределения компетенции между федерацией и ее субъектами. В ее статьях закреплены состав федерации, виды субъектов, порядок принятия в федерацию новых субъектов, регламентируются

основы их статуса, устанавливается правовой режим территории, государственного языка, а также разграничиваются предметы ведения Российской Федерации и ее субъектов, определяются взаимоотношения между ними, регулируется ряд важнейших, общифедеральной значимости вопросов (см. комментарии к ст. 74, 75 и др.). Конституционные положения о федеративном устройстве и построенные на них

отношения целого и его частей служат гарантией неизменности федеративных взаимосвязей. Вопросы федеративного устройства не являются исключительным предметом лишь конституционного регулирования. Конституция предусматривает принятие федеральных конституционных и просто федеральных законов, призванных регламентировать конкретные институты федеративного устройства, а также содержит диспозитивные нормы о возможности регулирования того или иного комплекса отношений законом. Часть 4 ст. 66, к примеру, допускает регулирование отношений автономных округов, входящих в состав края или области, специальным федеральным законом, а также договором между органами власти этих субъектов федерации.

Принципиальное значение Конституция придает договорной форме распределения полномочий между федерацией и ее субъектами. Заключенные в последние годы в рамках ст. 78 договоры (пока они заключены с 15 субъектами федерации) подтверждают

асимметричный характер российского федерализма, разнообразие двусторонних отношений между субъектами федерации и федеральными органами исполнительной власти. Объем полномочий и предметов ведения вследствие заключения таких двусторонних

договоров уменьшается для федерации и существенно возрастает для ее субъектов. Возложив на себя часть полномочий, которые принадлежат федерации, субъект приобретает не только право регулировать ту или иную сферу государственной, общественной или экономической жизни, но и возлагает на себя обязанности и ответственность за надлежащее выполнение взятых на себя обязательств.

Федеральные

органы исполнительной власти, как сторона договора, сохраняют за собой возможность

контролировать, как реализуются делегированные ими субъекту полномочия. Наличие конституционно-договорных отношений с отдельными субъектами федерации позволяет полнее учитывать те или иные особенности субъекта, интересы проживающих в нем народов. Однако данный процесс, начавшийся с договора между Татарстаном и Российской Федерацией, должен протекать строго в рамках Конституции.

Обозначение в п. "б" комментируемой статьи территории России как предмета ведения призвано подчеркнуть ее значение как материальной базы государства, без которой оно не может существовать, определить пространственные пределы

государственного суверенитета. Термины "территория", "территориальная целостность", "территория субъектов Российской Федерации" и другие используются в различных нормах Конституции и законов. Территория представляет собой объективное и неотъемлемое условие существования государства, его верховенства на этом пространстве. Полномочия федерации в отношении территории связаны с осуществлением суверенной власти на ней, с взаимоотношениями по поводу территории – как внутрифедеральными, внутригосударственными, так и международно-правовыми. Отнесение территории к исключительным предметам ведения федерации означает, в частности, что федерация в лице своих органов исполнительной власти охраняет свою территорию, не допускает посягательств на нее, осуществляет свое верховенство над ней путем установления надлежащего правового режима государственной границы, а также путем территориального разделения населения и регулирования организации и осуществления власти по территориальному принципу. Участие субъектов федерации в данном предмете ведения проявляется не столько в отношении территории как таковой, сколько в связи с использованием находящихся в ее пределах внутренних вод и территориального моря, воздушного пространства, ресурсов и т.д.

в) Указанные в этом пункте предметы ведения связаны с одной из основ конституционного строя – "человек, его права и свободы является высшей ценностью" (ст. 2 Конституции). В пункте записано исключительное полномочие федерации регулировать права и свободы человека и гражданина, а также права национальных меньшинств. Защита же этих прав, согласно п. "б" ст. 72 Конституции, является одновременно и сферой совместного ведения. Понятие "регулирование" в данном случае означает, что делом федерации является определение перечня прав и свобод, их конституционно-правовое закрепление, установление конституционных и иных гарантий, механизмов и процедур их реализации и защиты, ответственности за их нарушение. Все эти и другие элементы регулирования (конституционного, законодательного) прав и свобод человека приобретают основополагающее значение для всей правовой системы, всех отраслей и субъектов права.

Защита прав и свобод есть одновременно и аспект их регулирования. Однако специальное упоминание об этом в комментируемой норме имеет цель выделить эту особую, важнейшую сферу внимания федерации, подчеркнуть, что забота о правах человека – дело федерации и каждого из ее субъектов. Конституции, уставы и другие правовые акты субъектов федерации не могут сужать установленный на федеральном уровне круг прав и свобод человека. Принятие федерацией к своему ведению конституционно-правового регулирования в сфере прав и свобод не только подчеркивает приоритет этой сферы, но и обеспечивает единство в подходе к правам и свободам человека и гражданина на всей территории Российской Федерации.

В ведении федерации находится и гражданство в Российской Федерации. Гражданство

определяет правовое состояние лица, обусловленное его принадлежностью к Российскому государству. Способы и содержание регулирования гражданства непосредственно затрагивают суверенитет Российской Федерации, права и свободы человека и гражданина, охватывают широкую сферу интересов личности и общества, гражданина и государства.

Конституция (ст. 6) определяет российское гражданство как единое и равное. Оно приобретается и прекращается в соответствии с федеральным законом.

Республики

– субъекты Российской Федерации как государства, согласно их конституциям,

тоже имеют свое гражданство. Законодательство о гражданстве республик не должно противоречить федеральному законодательству, исходящему из принципа, что граждане

республик являются одновременно гражданами Российской Федерации.

Регулирование и защита прав национальных меньшинств – особый предмет ведения федерации, наличие которого обусловлено многонациональным составом населения России, необходимостью гарантировать равноправие и самоопределение всех населяющих ее народов и этнических групп. Под национальным меньшинством обычно понимают этническую общность в составе населения страны, имеющую свое национальное государство в другой стране. Регулирование статуса таких общностей, защита от возможной дискриминации и нарушения прав выделяется государством в самостоятельную сферу его деятельности. Данная этническая общность (количество ее представителей не имеет первостепенного значения) отличается от основной массы населения, проживающего на данной территории, национальными, культурными и иными особенностями, что требует особых усилий для их сохранения, развития и защиты. Принципиальное значение для определения понятия и правового статуса национальных меньшинств имеет ст. 27 Международного пакта о гражданских и политических правах, гласящая: "В тех странах, где существуют этнические, религиозные и языковые меньшинства, лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком".

Осуществляемая в настоящее время разработка ряда федеральных законов, регулирующих статус национальных меньшинств, особенности местного самоуправления на территориях их проживания, направлена на реализацию полномочий Российской Федерации в этой сфере. В них должны быть закреплены механизмы защиты прав этих категорий населения.

г) К ведению федерации относится установление системы, порядка организации и формирование федеральных органов всех трех ветвей власти. В Конституции содержится их перечень (Президент, Федеральное Собрание, Правительство, Конституционный Суд, Верховный Суд и Высший Арбитражный Суд), устанавливаются основы компетенции каждого из них, определяются их взаимоотношения друг с другом, виды издаваемых ими актов, порядок их избрания, назначения и т.п., а также наиболее значимые процедуры их деятельности.

Конституция регламентирует данный предмет ведения либо непосредственно в своем тексте, либо отсылая к федеральному закону: так, порядок выборов Президента определяется федеральным законом (ч. 4 ст. 81), полномочия, порядок образования и деятельности федеральных судов устанавливаются федеральным конституционным законом (ч. 3 ст. 128). Что касается палат Федерального Собрания – Государственной Думы и Совета Федерации, то детальная регламентация порядка их организации и деятельности содержится прежде всего в Регламентах палат, разрабатываемых и принимаемых каждой из них самостоятельно.

Система федеральных органов исполнительной власти возглавляется Правительством. Конституция определяет его структуру (ст. 110), порядок назначения его Председателя, полномочия Правительства, издаваемые им акты, порядок отставки (ст. 111-117). Заместители Председателя Правительства (их число устанавливается указом Президента) и федеральные министры (на 1 апреля 1996 г. в России насчитывалось 23 министерства) назначаются и освобождаются от должности по предложению Председателя Правительства

Президентом Российской Федерации. Что касается иных федеральных органов исполнительной власти (государственных комитетов, служб, управлений, агентств, департаментов, надзорных ведомств (по состоянию на 1 апреля 44 таких органа), то согласно Указу Президента от 10 января 1994 г. N 66 "О структуре федеральных органов исполнительной власти" они, как правило, находятся в ведении Правительства, за исключением случаев обеспечения конституционных полномочий Президента либо отнесения к его полномочиям соответствующего предмета ведения (например, ФСБ, Федеральной пограничной службы, ФАПСИ и др.). Ликвидация, преобразование, передача функций от одного федерального исполнительного органа другому осуществляются также указами Президента, а определение функций этих органов, изменение или дополнение их задач Правительством самостоятельно либо по поручению Президента. В целом регламентация структуры и иных вопросов организации и деятельности федеральных органов исполнительной власти (кроме самого Правительства) осуществляются в рамках ст. 112 Конституции, предписывающей Председателю Правительства в недельный срок после назначения представлять Президенту предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, которые затем становятся предметами указов Президента.

д) Лаконичная формулировка п. "д" "федеральная государственная собственность и управление ею" содержит в себе указание как на субъект права собственности (федеральная), так и на публично-правовой ее характер (государственная) как объекта управления. В роли субъектов государственной собственности выступают Российская Федерация (в отношении имущества, составляющего федеральную собственность) и ее субъекты - республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа. Критерии отнесения государственной собственности к федеральной или к собственности субъектов Российской Федерации устанавливаются законом. Пока такой закон не принят, поэтому согласно ст. 4 Федерального закона от 30 ноября 1994 г. "О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации" сохраняют силу постановление 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" (ВВС РФ, 1992, N 3, ст. 89), а также Положение об определении пообъектного состава федеральной, государственной и муниципальной собственности и порядке оформления прав собственности, утвержденное распоряжением Президента Российской Федерации от 18 марта 1992 г. (ВВС РФ, 1992, N 13, ст. 697).

Субъектом права федеральной государственной собственности является Российская Федерация в целом как публично-правовое образование. Федеральные органы государственной власти выступают в имущественном обороте от имени государства и в соответствии со своей компетенцией осуществляют возложенные на них полномочия публичного собственника (п. 3 ст. 214 и ст. 125 ГК).

Управление федеральной государственной собственностью не сводится только к вещным правам хозяйственного ведения или оперативного управления. Оно связано с созданием различных гражданско-правовых режимов входящего в эту собственность имущества, часть которого составляет исключительную собственность федерального государства, изымается из оборота и в силу специальных законов не подлежит приватизации (например, памятники истории и культуры и т.п.). Федеральное

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

законодательство устанавливает как общий, так и особые режимы перехода государственного имущества к другим субъектам гражданско-правового оборота (например, особый порядок отчуждения акций акционерных обществ, контрольный пакет которых является собственностью государства). Важно подчеркнуть, что федерация в лице уполномоченных

на то органов закрепляет за собой правомочия собственника федерального имущества и устанавливает его правовые режимы, в том числе порядок и систему органов управления федеральной собственностью.

Управление собственностью предполагает образование соответствующих органов (министерств, комитетов), определение их статуса (например, Государственного комитета по управлению имуществом) и компетенции по осуществлению от имени Российской Федерации прав и обязанностей собственника, его правомочий владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом. Объем функций, прав и обязанностей в этой сфере распределяется между Президентом, законодательной и исполнительной властью согласно Конституции и федеральным законам. Конституция и действующее законодательство исходят из того, что регулирование статуса объектов федеральной собственности, управление ею относятся к ведению органов федерации, а пообъектное

разграничение этой собственности на федеральную и собственность субъектов предмет совместного ведения федерации и ее субъектов (см. комментарий к п. "г" ст. 72). Споры имущественного характера, в том числе связанные с принадлежностью тех или иных объектов конкретным собственникам, относятся к компетенции арбитражных судов.

е) Перечисленные в п. "е" предметы ведения - установление основ федеральной политики и федеральные программы по ряду важнейших направлений развития государства

- закрепляют право федерации самостоятельно определять магистральные направления внутренней политики, стратегию и тактику реформ. Федеральные программы отражают политику федерации, наполняют ее конкретным содержанием. В них фиксируются органы и организации, ответственные за выполнение программ, предмет, задачи и цели программ, источники их финансирования и т.д. Указание на то, что федерация

относит к своему ведению основы политики в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития, имеет целью достижение единства политики федерации и ее субъектов в указанных областях, установление определенных общефедеральных стандартов при условии сочетания интересов федерации и регионов. Федеральный закон от 20 июля 1995 г. N 115-ФЗ "О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития

Российской Федерации" (ВФС, 1995, N 23, ст. 1025) под такими программами понимает

комплексные системы целевых ориентиров социально-экономического развития Российской

Федерации и планируемых государством эффективных путей и средств достижения указанных ориентиров (п. 3 ст. 1 Закона). Правительство России одновременно с проектом федерального бюджета обязано представлять в Государственную Думу перечень федеральных целевых программ, намеченных к финансированию за счет бюджета на предстоящий год. В перечне указываются цели, задачи, этапы и сроки выполнения каждой из программ, требуемые объемы финансирования в целом и по годам, источники финансирования, заказчики программ и т.д. Ежегодное послание Президента Федеральному Собранию должно содержать специальный раздел, посвященный

анализу выполнения программ на среднесрочную перспективу, уточнений к ним с выделением задач на предстоящий год (ст. 5 Закона).

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

В программах на среднесрочную перспективу даются оценки и характеристики состояния экономики, излагаются концепция развития, макроэкономическая политика и предполагаемые институциональные преобразования, инвестиционная и структурная политика, региональная экономическая и внешнеэкономическая политика.

За последние годы кроме среднесрочной программы социально-экономического развития России разработаны и осуществляются десятки федеральных (целевых и иных) программ, касающихся конверсии ВПК, приватизации, здоровья, охраны природы, развития тех или иных отраслей промышленности, социальной сферы. Федеральные законы воплощают как политику, так и многие программы-цели. Однако большинство из всей совокупности программ разрабатываются исполнительной властью, утверждаются указами Президента и актами Правительства. Например, федеральная целевая программа развития гражданской авиационной техники до 2000 г. утверждена Указом Президента от 29 января 1996 г. N 112 (СЗ РФ, 1996, N 6, ст. 531). Многочисленные программы (т.н. президентские) разрабатываются Главным управлением специальных программ Президента. Среди них - "Свой дом", "Дети России", "Мобильный комплекс" и т.п.

ж) Отнесение п. "ж" комментируемой статьи установления правовых основ единого рынка к ведению федерации производно от положений ст. 8 Конституции, согласно которой одной из основ конституционного строя являются гарантируемые Российской Федерацией единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности. Обеспечение этой основы невозможно без установления правовых основ единого рынка, единого финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, централизации денежной эмиссии, определения основ ценовой политики и создания необходимых управленческих экономических служб, в том числе государственных федеральных банков. Эта группа полномочий федерации в совокупности с ее правами по принятию гражданского законодательства, правовым регулированием интеллектуальной собственности составляет огромный массив федерального законодательства, предмет деятельности и законодательной, и исполнительной власти. Понятием "установление правовых основ единого рынка" охвачены как его регулирование, так и защита рыночных отношений, например через антимонопольное законодательство. Поскольку финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование в равной мере относится к атрибутам рынка, федерация заинтересована в обеспечении единства в правовом пространстве, унификации условий финансирования и кредитования, валютного контроля и т.д. Все это достигается прежде всего посредством принятия соответствующих федеральных законов.

Финансовое регулирование охватывает как правоотношения, складывающиеся в процессе финансовой деятельности государства, так и организационно-финансовую деятельность по аккумуляции, распределению и использованию государством денежных средств. Эта сфера - одна из наиболее централизованных: в ней господствуют федеральные нормы, создана единая финансовая система и т.п. Для финансового регулирования характерны проявление принципа верховенства закона, жесткая финансовая дисциплина и финансовый контроль. Финансовые отношения, вытекающие из договоров отдельных субъектов права, регулируются гражданским правом.

Валютное регулирование распространяется на валюту Российской Федерации (банковские билеты Центрального банка и монеты, средства в рублях на счетах в банках и иных кредитных учреждениях в Российской Федерации и за ее пределами, ценные бумаги в валюте Российской Федерации - платежные документы в виде чеков,

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

векселей, аккредитивов, фондовые ценности: акции, облигации и другие долговые обязательства в рублях), а также на иностранную валюту, валютные ценности (ценные бумаги в иностранной валюте, драгоценные металлы и природные драгоценные камни).

Законом от 9 октября 1992 г. "О валютном регулировании и валютном контроле" (ВВС РФ, 1992, N 45, ст. 2542) определяются принципы валютных операций в Российской Федерации

и полномочия и функции органов валютного регулирования и контроля, права и обязанности юридических и физических лиц в отношении владения, пользования

и распоряжения валютными ценностями, ответственность за нарушение валютного законодательства.

Валютное регулирование определяется названным Законом в виде совокупности правовых средств защиты валюты Российской Федерации (расчетов в рублях, порядка приобретения и использования, вывоза и пересылки), права собственности на валютные ценности, порядка совершения сделок с драгметаллами и камнями, жемчугом,

установления режима внутреннего валютного рынка, регламентации, во-первых, текущих валютных операций (переводов в Российскую Федерацию и из Российской Федерации иностранной валюты для осуществления расчетов, связанных с кредитованием

экспортно-импортных операций на срок до 180 дней, получения и предоставления кредитов на этот же срок, переводов процентов, дивидендов и иных доходов по вкладам, инвестициям, кредитам и т.д.), во-вторых, валютных операций, связанных с движением капитала - с осуществлением прямых инвестиций, портфельных инвестиций

(т.е. приобретения ценных бумаг), переводов в оплату собственности на движимое и недвижимое имущество, с предоставлением и получением отсрочки платежа на срок более 180 дней по экспорту и импорту товаров, работ и услуг, получением и предоставлением финансовых кредитов на срок более 180 дней.

Основным органом валютного регулирования в Российской Федерации является ее Центральный банк (Банк России). Им определяется сфера и порядок обращения иностранной валюты и ценных бумаг в такой валюте, издаются обязательные к исполнению всеми резидентами и нерезидентами нормативные акты, проводятся все виды валютных операций, устанавливаются правила проведения операций с валютой, порядок обязательного перевода, ввоза и пересылки в Российскую Федерацию

иностранной валюты и ценных бумаг, случаи и условия открытия резидентами счетов в инвалюте в банках за пределами Российской Федерации, а также общие правила выдачи и непосредственная выдача лицензий банкам и иным кредитным учреждениям на осуществление валютных операций, установление единых форм учета, отчетности, документации и статистики, подготовка и публикация статистики валютных операций Российской Федерации по принятым международным стандартам.

Валютное регулирование включает в себя жесткую систему валютного контроля, которая не основана, как это было ранее, на валютной монополии, сверхцентрализованном

механизме руководства валютным хозяйством страны. Органами валютного контроля в Российской Федерации являются Центральный банк, а также Правительство Российской Федерации

в соответствии с федеральными законами. Агентами валютного контроля выступают организации, которые в соответствии с законодательными актами Российской Федерации

могут осуществлять функции валютного контроля, - это прежде всего уполномоченные банки, подотчетные Центральному банку Российской Федерации.

Ответственность за нарушение валютного законодательства распространяется как на резидентов, включая уполномоченные банки, так и на нерезидентов. Это - взыскание в доход государства по недействительным сделкам, штрафы, приостановление

действия или лишение лицензий и т.д.

Кредитное регулирование состоит как в установлении государством порядка осуществления банковских операций и сделок, определения статуса кредитных организаций, их видов в рамках банковской деятельности, так и в решении вопросов государственных внешних заимствований и государственных кредитов, предоставляемых

Российской Федерацией иностранным государствам. Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. N 395-1 "О банках и банковской деятельности" (ВС РФ, N 27, ст. 357) определяет кредитную организацию как юридическое лицо, которое для извлечения прибыли как основной цели своей деятельности на основании специального разрешения

(лицензии) Центрального банка Российской Федерации (Банка России) имеет право осуществлять банковские операции, предусмотренные названным Законом.

Кредитное регулирование осуществляется не только федеральными законами, но и указами Президента, актами Правительства Российской Федерации в соответствии

с их компетенцией. Указами Президента предусматриваются меры по развитию кредитования

(например, Указ от 28 февраля 1996 г. N 10 "О дополнительных мерах по развитию ипотечного кредитования" - СЗ РФ, 1996, N 10, ст. 880), по созданию органов и организаций, обеспечивающих кредитную политику государства, и т.д.

Постановлениями

Правительства, актами Государственного банка Российской Федерации, Министерства финансов во исполнение законов и указов Президента регламентируются вопросы выделения кредитов конкретным адресатам, заключаются соглашения о привлечении кредитов, о продлении сроков их возврата и др.

Существенное значение в сфере кредитного регулирования имеют государственные

внешние заимствования Российской Федерации и государственные кредиты, предоставляемые

Российской Федерацией иностранным государствам, их юридическим лицам и международным

организациям. Под государственным "внешним заимствованием" Федеральный закон

от 26 декабря 1994 г. N 76-ФЗ (ВС РФ, 1995, N 2, ст. 62), осуществляющий регулирование в этой сфере, понимает привлекаемые из иностранных источников (иностранных государств, их юридических лиц и международных организаций) кредиты (займы), по которым возникают государственные финансовые обязательства Российской

Федерации как заемщика финансовых средств или гаранта погашения таких кредитов (займов) другими заемщиками. Эти заимствования формируют государственный внешний долг Российской Федерации.

Государственными кредитами, предоставляемыми Российской Федерацией, являются

кредиты (займы), по которым у иностранных государств, их юридических лиц и международных организаций возникают финансовые обязательства перед Российской Федерацией. Эти кредиты формируют государственные внешние (зарубежные) активы Российской Федерации. Государственные внешние заимствования Российской Федерации и предоставление Российской Федерацией государственных кредитов иностранным государствам, их юридическим лицам и международным организациям регулируются федеральным законом, Правительством Российской Федерации на основе международных договоров, гражданско-правовых соглашений и гарантий от имени Российской Федерации

или Правительства Российской Федерации. Предельный размер указанных заимствований

Российской Федерации и кредитов, предоставляемых Российской Федерацией, ежегодно утверждается в форме специальных федеральных законов (суммы кредитов государствам-участникам

СНГ определяются в законе о федеральном бюджете). Внесение изменений в предельные размеры этих заимствований и кредитов допускается только путем изменения самих законов. Международные договоры о получении или предоставлении госкредита, в том числе о предоставлении гарантий по таким кредитам, подлежат ратификации в случаях, если этот кредит не включен в программу Правительства о заимствованиях и кредитах на предстоящий финансовый год, а привлекаемые или предоставляемые финансовые средства превышают 100 млн. долларов США, а также если исполнение такого договора требует увеличения предельных размеров, утвержденных в соответствии с законом, а также тогда, когда ратификация необходима по другим предусмотренным законодательством Российской Федерации основаниям.

Таможенное регулирование основано на единой таможенной политике, являющейся частью внутренней и внешней политики России, и направлено на создание правовых, экономических и организационных основ таможенного дела, защиту экономического суверенитета и экономической безопасности государства, активизацию связей российской экономики с мировым хозяйством, обеспечение защиты прав граждан, хозяйствующих субъектов и государственных органов, соблюдение ими обязанностей в области таможенного дела. Таможенное дело относится к исключительному ведению федеральных органов государственной власти и непосредственно осуществляется таможенными органами Российской Федерации, являющимися правоохранительными органами и составляющими единую систему, в которую входят Государственный таможенный комитет Российской Федерации, региональные таможенные управления, таможни и таможенные посты.

Основным систематизированным актом, регулирующим таможенное дело в Российской Федерации, является Таможенный кодекс Российской Федерации, принятый 18 июня 1993 г. N 5222-1 и введенный в действие в основном с 1 января 1994 г. (с последующими изменениями и дополнениями - ВВС РФ, 1993, N 31, ст. 1224).

Таможенное регулирование включает установление федеральным законом таможенных тарифов (см. Закон Российской Федерации от 21 мая 1993 г. N 5003-1 "О таможенном тарифе" - ВВС РФ, 1993, N 23, ст. 82; СЗ РФ, 1995, N 32, ст. 3204; ВФС, 1995, N 35, ст. 1650), которым устанавливаются перечни товаров, продукции, услуг, подлежащие обложению таможенным тарифом, а также льготы на отдельные товары и продукцию, услуги.

Составляя самостоятельный предмет ведения Российской Федерации, таможенное регулирование осуществляется не только нормами российского законодательства, но и нормами, содержащимися в международных договорах, конвенциях, соглашениях (например, Конвенции об упрощении таможенных формальностей 1923 г., Конвенции о таможенных льготах для туристов 1954 г., Генеральном соглашении о торговле и тарифах (ГАТТ) и др.). Предметом таможенного регулирования являются многочисленные двусторонние соглашения, конвенции между Российской Федерацией, Правительством Российской Федерации и зарубежными государствами о сотрудничестве и взаимопомощи по таможенным вопросам, в том числе о создании на территориях стран-членов СНГ таможенного союза и единого таможенного пространства.

Отнесение к ведению федерации денежной эмиссии вытекает из юридического статуса национальной валюты - рубля как основного платежного средства на территории страны. Денежная эмиссия тесно связана с условиями и сферой обращения национальной валюты, содержанием и платежеспособностью рубля, определением его официального курса по отношению к валютам других стран. Эмиссия российских денежных знаков является исключительной компетенцией Центрального банка, осуществляется им в соответствии с законом "О Центральном банке (Банке России)".

Закрепление за Российской Федерацией в п. "ж" комментируемой статьи еще одного предмета ведения - основ ценовой политики логически следует из характеристики

Российской Федерации как социального государства. Конкретным проявлением ценовой политики государства является, в частности, Федеральный закон от 14 апреля 1995 г. N 41-ФЗ "О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации" (ВФС, 1995, N 12, ст. 402). В нем определяются экономические, организационные и правовые основы государственного регулирования тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации.

Государственное регулирование тарифов обусловлено существованием естественных монополий на товары, услуги, продукцию, работы и осуществляется в целях защиты экономических интересов потребителей от монопольного повышения тарифов; создания механизма согласования интересов производителей и потребителей товаров, продукции, услуг, работ; формирования конкурентной среды в экономике и минимизации тарифов, разработки экономических стимулов, обеспечивающих использование современных технологий в производственных процессах; обеспечения юридическим и физическим лицам-производителям и потребителям равного доступа к федеральному оптовому рынку товаров, продукции, услуг.

Определение и установление основ ценовой политики основывается на ряде принципов, составляющих суть государственного регулирования цен и тарифов: осуществление поставок всем потребителям товара по тарифам, утвержденным в установленном порядке; определение экономической обоснованности планируемых (расчетных) себестоимости и прибыли при расчете и утверждении тарифов; открытость и доступность для потребителей материалов, связанных с установлением тарифов и цен; обеспечение экономической обоснованности затрат на производство, передачу, транспортировку товаров; обеспечение финансирования государством производителей в тех сферах, где это необходимо в интересах производства, научно-технического и социального развития; создание условий для привлечения инвестиций, определение размера средств, направляемых на оплату труда, и т.д.

Основы ценовой политики служат исходной базой для установления Правительством основ ценообразования на конкретные виды товаров, продукции, работ, формирования баланса импорта или экспорта, финансирования отраслей-производителей.

Федеральные экономические службы, включая федеральные банки как предмет ведения федерации, отражают ее потребности в обеспечении управления и контроля в сфере экономики. Это достигается путем формирования федеральных органов, осуществляющих управление различными отраслями экономики (министерств, ведомств, служб и т.п.), а также федеральных банков во главе с Центральным банком России.

з) Бюджетная, финансовая, налоговая, денежно-кредитная, ценовая и валютная политика Российской Федерации представляют собой взаимосвязанный комплекс отношений, которые регулируются и проводятся согласованно друг с другом, требуют взаимодействия всех их участников. Ключевую роль в этом комплексе ведения занимает федеральный бюджет, включающий сводный финансовый баланс по территории страны, основные направления и приоритеты бюджетной политики, сведения о доходах государства и классификацию его расходов и другие данные.

Исключительным предметом ведения является как принятие, так и установление порядка рассмотрения и утверждения федерального бюджета, контроль за финансированием расходов и поступлением доходов. Разработка федерального бюджета, представление его Государственной Думе, обеспечение его исполнения и отчета об исполнении - компетенция Правительства Российской Федерации (см. комментарий ст. 114). Принятие бюджета - полномочие обеих палат Федерального Собрания. Федеральный закон о государственном бюджете на очередной финансовый год (на 12 месяцев

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

- с 1 января по 31 декабря) подлежит обязательному рассмотрению в Совете Федерации.

Существующая в Российской Федерации бюджетная система построена на обособлении федерального бюджета, бюджета каждого из 89 субъектов Российской Федерации, а также местных бюджетов (в рамках местного самоуправления). Бюджетное устройство страны регулируется совокупностью конституционно-правовых норм, закрепляющих порядок образования и использования денежных средств, источники бюджетных поступлений, распределение (расходы) средств по разделам функциональной классификации (на государственное управление, национальную оборону и т.д. - всего в бюджете на 1996 г. 19 таких отраслей, направлений).

Принятый в 1991 г. Закон "Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР" (ВВС РСФСР, 1991, N 46, ст. 1543) действует в части, не противоречащей Конституции, и содержит определение понятий "бюджет", "бюджетная система", "бюджетный процесс" (во многом устаревшие).

Сроки и порядок рассмотрения федерального бюджета устанавливаются федеральным

законом (см. Закон "О порядке рассмотрения и утверждения федерального бюджета на 1996 г." ВФС, 1995, N 24, ст. 1070). В нем предусматриваются сроки представления

Правительством проекта бюджета, материалов и документов к нему, устанавливается количество чтений Государственной Думой, необходимых для принятия бюджета, а также содержание каждого из этих чтений.

Обеспечение исполнения бюджета, корректировка его показателей, перераспределение средств, другие меры по текущему ведению, обслуживанию и осуществлению контроля являются функциями как законодательной (в лице обеих палат Федерального Собрания, его комитетов, а также Счетной палаты), так и исполнительной власти в лице Президента и Правительства Российской Федерации, Министерства финансов, Государственной налоговой службы и других федеральных финансово-экономических и специализированных ведомств.

Постоянно действующим органом государственного финансового контроля, образуемым Федеральным Собранием и подотчетным ему, является Счетная палата Российской Федерации (СЗ РФ, 1995, N 3, ст. 167). Она организует и осуществляет в соответствии с законом о ней контроль за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению, определяет эффективность и целесообразность расходов государственных средств и использование федеральной собственности, дает оценку обоснованности доходных и расходных статей проектов федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов, осуществляет финансовую экспертизу проектов законов, предусматривающих расходы за счет бюджета, выявляет отклонения от установленных показателей и т.п. Счетная палата регулярно представляет палатам Федерального Собрания информацию о ходе исполнения федерального бюджета и результатах проводимых ею контрольных мероприятий.

Упоминание в комментируемом пункте федеральных налогов и сборов отражает единство и взаимосвязь бюджетно-налоговой политики Российской Федерации. Налоги и сборы - это обязательные платежи, устанавливаемые и взимаемые государством с юридических и физических лиц, направляемые через федеральный бюджет на покрытие расходов по выполнению функций и задач государства.

Под налогом, сбором, пошлиной и другими платежами в законодательстве (см. Закон от 27 декабря 1991 г. "Об основах налоговой системы в Российской

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

Федерации" - ВВС РСФСР, 1992, N 11, ст. 527) понимается обязательный взнос в бюджет соответствующего уровня (федеральный, субъекта Российской Федерации, местного самоуправления) или во внебюджетный фонд, осуществляемый плательщиками в порядке и на условиях, определяемых законами. Совокупность налогов, сборов, пошлин и других платежей, взимаемых в установленном порядке, образует налоговую систему. Система налогов, взимаемых в федеральный бюджет, и общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации устанавливаются федеральным законом. Федерация устанавливает как общие принципы налогообложения, так и виды налогов - на добавленную стоимость, на прибыль предприятий и организаций, на имущество, подоходный налог с физических лиц и др. - и сборов (акцизов) на отдельные виды товаров, сырья и продуктов из них, лицензионные сборы за пользование правом на производство отдельных видов товаров, пошлины (в т.ч. таможенные), налоги на операции с ценными бумагами т.д. Законодательство о налогах и сборах - одна из наиболее динамичных отраслей, находящихся в постоянном

развитии и совершенствовании. Переход к рыночным отношениям обусловил необходимость

разработки и претворения в жизнь качественно иной налоговой политики, призванной внедрить справедливую налоговую систему, обеспечить стимулирование производства и труда, рациональное распределение налоговых доходов государства в пользу человека, ужесточение через налоговое бремя контроля за отдельными видами деятельности. Право федерации устанавливать федеральные налоги и сборы ни в коей мере не ущемляет аналогичные права ее субъектов устанавливать свои налоги и сборы в рамках общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации.

Примечание

В Российской Федерации к федеральным относятся следующие налоги:

1) на добавленную стоимость, представляющий собой изъятие в бюджет части добавленной стоимости, создаваемой на всех стадиях производства и определяемой как разница между стоимостью реализованных товаров, работ и услуг и стоимостью материальных затрат, отнесенных на издержки производства и обращения;

2) акцизы на отдельные группы и виды товаров (это косвенные налоги, включаемые

в цену товара и оплачиваемые покупателем);

3) налог на доход банков (объектом налогообложения являются доходы банков по начисленным и полученным процентам за ссуды, плату за кредитные ресурсы и т.д. - всего 14 видов);

4) налог на доходы от страховой деятельности (это доход от сумм страховых платежей (премий), получаемых по договорам страхования, перестрахования, а также иных поступлений доходов, связанных со страховой деятельностью);

5) налог с биржевой деятельности;

6) налог на операции с ценными бумагами (его объектами являются цена договора и регистрация проспекта эмиссии ценных бумаг);

7) таможенная пошлина;

8) отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы, зачисляемые в специальный внебюджетный фонд Российской Федерации;

9) платежи за пользование природными ресурсами;

10) подоходный налог (налог на прибыль) с предприятий (его объектом является

валовая прибыль предприятия, уменьшенная (увеличенная) в соответствии с положениями закона);

11) подоходный налог с физических лиц - совокупный доход, полученный в календарном году (в денежной и натуральной форме);

12) налоги - источники образования дорожных фондов (налоги, полученные от реализации горюче-смазочных материалов, на пользователей автомобильных

дорог, с владельцев транспортных средств, за их приобретение, акцизы с продажи легковых автомобилей);

13) гербовый сбор;

14) государственная пошлина - плата, взимаемая за совершение уполномоченными органами действий и выдачу документов, имеющих юридическое значение;

15) налог с имущества, переходящего в порядке наследования и дарения (плательщиками этого налога являются физические лица, которые принимают имущество, переходящее в их собственность в порядке наследования или дарения).

К ведению исключительно федерации относится также определение правовых основ Государственной налоговой службы и федеральных органов налоговой полиции - централизованной системы органов с подотчетностью нижестоящих органов вышестоящим

и Департаменту налоговой полиции Российской Федерации.

Федеральные фонды регионального развития представляют собой специально формируемые федерацией целевые средства, предназначенные для финансирования регионов, федеральных программ (например, программы ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС, ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, завоза продукции на Крайний Север и др.). Федеральные программы по развитию регионов являются предметом бюджетного регулирования (см. п. 19 ст. 16

Федерального закона от 31 декабря 1995 г. N 228-ФЗ "О федеральном бюджете на 1996 год".

- ВФС, 1996, N 2, ст. 19). Правительству Российской Федерации поручено направить эти средства по названным программам на погашение кредиторской задолженности по программам, принятым к финансированию в соответствии с законами о федеральном бюджете на 1995 и 1996 гг., а также на финансирование утвержденных Президентом и Правительством программ развития регионов. Федеральные фонды регионального развития имеют целью как оказание финансовой поддержки субъектам Российской Федерации, так и непосредственное финансирование, выделение субвенций им либо отдельным административно-территориальным единицам (закрытым городам, отдельным местностям).

и) Отнесение перечисленных в п. "и" систем и видов деятельности к предметам ведения федерации обусловлено их особым характером и важностью для государства, необходимостью централизованного управления и финансирования, осуществления монополии государства в этих сферах. Регулирование и управление этими предметами не под силу каждому из субъектов Российской Федерации.

Федеральные энергетические системы образуют единую отрасль экономики на всей территории Российской Федерации (РАО ЕС - единая энергопроизводящая система, снабжающая электроэнергией как Российскую Федерацию, так и многие государства-члены СНГ). Эта отрасль включает гидро-, тепло- и атомные электростанции

- объекты федеральной государственной собственности, управление которой, согласно

ст. 114 Конституции, относится к исключительной компетенции Правительства Российской Федерации.

Ядерная энергетика и расщепляющиеся материалы также находятся в исключительном ведении Российской Федерации. Основными задачами, связанными с этими сферами, являются создание правовых основ и принципов регулирования отношений, возникающих

при разработке, эксплуатации и утилизации ядерных материалов при использовании прежде всего атомной энергии, обеспечение радиационной безопасности населения, защита окружающей среды, собственности, развитие атомной науки и техники, содействие укреплению международного режима безопасного использования атомной энергии, недопущение распространения ядерных материалов и т.д.

За последние годы приняты федеральные законы от 21 ноября 1995 г. N 170-ФЗ

"Об использовании атомной энергии" (СЗ РФ, 1995, N 48, ст. 4552), от 9 января 1996 г. N 3-ФЗ "О радиационной безопасности населения" (СЗ РФ, 1996, N 3, ст. 141), от 3 апреля 1996 г. N 29-ФЗ о финансировании особо радиационно опасных и ядерно опасных производств и объектов.

Объектами регулирования являются отношения, возникающие при использовании атомной энергии в мирных и оборонных целях. Объектами применения закона об использовании атомной энергии являются ядерные установки (реакторы, аппараты, полигоны, устройства, сооружения, комплексы для производства, использования, переработки, транспортировки ядерного топлива и ядерных материалов), радиационные

источники, пункты хранения ядерных материалов, хранилища радиоактивных отходов. Федерация путем принятия законов и создания правовых основ государственного управления использованием атомной энергии обеспечивает безопасность в этой сфере, доступность информации, участие граждан и организаций в обсуждении государственной политики, проектов законов, а также в практической деятельности по использованию и осуществлению контроля за использованием атомной энергии, расщепляющихся материалов. Федеральным законом определяются виды деятельности в области использования атомной энергии (размещение, сооружение и эксплуатация объектов, производство, транспортировка, хранение, обращение с ядерными материалами и радиоактивными веществами, контроль за ядерной, радиационной, технической, пожарной безопасностью, проведение научных исследований, учет и контроль материалов, экспорт и импорт ядерных установок, оборудования, технологий, контроль за радиационной обстановкой на территории Российской Федерации и т.д.).

В федеральной собственности находятся все ядерные материалы, радиоактивные отходы, содержащие ядерные материалы, имеющие оборонное значение, ядерные установки, радиационные источники и пункты хранения. Не имеющие оборонного назначения радиационные источники, радиоактивные вещества и не содержащие ядерных материалов радиоактивные отходы могут находиться в собственности субъектов федерации, муниципальной собственности в порядке, установленном законом. Собственность на эти объекты оформляется свидетельством Правительства Российской Федерации в установленном им порядке.

Особой заботой Российской Федерации является обеспечение радиационной безопасности населения в целях охраны его здоровья. Правовое регулирование в этой области осуществляется как правовыми актами Российской Федерации, так и законами и иными нормативными актами ее субъектов. При этом Федеральным законом "О радиационной безопасности населения" определяется, что субъекты Российской Федерации не могут устанавливать нормы, снижающие требования к радиационной безопасности и гарантиям их обеспечения, установленным федеральным законом.

Государственное управление в области обеспечения радиационной безопасности проводится уполномоченными на это федеральными органами исполнительной власти, государственным контролем и надзором и субъектами Российской Федерации.

Планирование

и осуществление мероприятий в этой сфере проводятся на основе федеральных и региональных (территориальных) программ, путем государственного нормирования, лицензирования деятельности в области обращения с источниками ионизирующего излучения, контроля, установления требований к обеспечению радиационной безопасности, прав и обязанностей граждан, организаций, социальной защиты и возмещения им вреда, а также ответственности за невыполнение требований к обеспечению радиационной безопасности.

К федеральному транспорту и путям сообщения относятся железнодорожный, воздушный, морской, речной, трубопроводный транспорт, а также федеральные

автомобильные дороги. Эти виды транспорта образуют в целом транспортную систему страны, играют важнейшую роль в экономике и социальной сфере Российской Федерации.

Государство осуществляет регулирование и контроль за деятельностью всех видов транспорта, регламентирует их отношения между собой, а также с пассажирами, отправителями и получателями грузов и багажа. При этом осуществляемые, например, железнодорожным транспортом перевозки отнесены Федеральным законом "О

федеральном железнодорожном транспорте" (ВФС РФ, 1995, N 27, ст. 1211) к естественной государственной монополии, а имущество предприятий, учреждений и объекты железнодорожного

транспорта относятся исключительно к федеральной собственности. Земли этого вида транспорта являются землями федерального значения, предоставляемыми безвозмездно

в постоянное (бессрочное) пользование предприятиям и учреждениям для осуществления

возложенных на них задач. Тарифы на перевозки железных дорог устанавливаются на основе государственной, бюджетной, ценовой и тарифной политики в соответствии с Законом "О естественных монополиях" (ВФС, 1995, N 26, ст. 1188) в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

В отличие от железнодорожного, все иные виды транспорта подверглись в последние годы акционированию; претерпело существенную децентрализацию государственное

управление морским, воздушным, речным, трубопроводным транспортом. Регулирование их деятельности осуществляется нормами Гражданского, Воздушного и иных кодексов, а управление - уполномоченными федеральными органами, в том числе и контрольными службами. Транспорт и дорожное хозяйство входят как один из разделов в функциональную

классификацию расходов федерального бюджета (на 1996 г. эти расходы предусмотрены

для воздушного транспорта в сумме 33 424,9 млрд. руб., а для водного - 676 571,3 млрд. руб. - ВФС, 1996, N 2, ст. 19).

Федерация регулирует отношения, связанные с информацией, информатизацией и защитой информации, которые возникают при формировании и использовании информационных

ресурсов на основе создания, сбора, обработки, накопления, хранения, поиска, распространения и предоставления потребителю документированной информации; создании и использовании информационных технологий и средств их обеспечения; защите информации, прав субъектов, участвующих в информационных процессах и информатизации, а также в рамках гражданских правоотношений, возникающих из авторского права и смежных прав. Федеральный закон от 20 февраля 1995 г. "Об информации, информатизации и защите информации" (СЗ РФ, 1995, N 8, ст. 609) под информацией понимает сведения о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах независимо от формы их представления.

Государственная политика в сфере информатизации направлена на обеспечение единого информационного пространства страны и создание условий для развития и защиты всех форм собственности на информационные ресурсы, формирование и защиту государственных информационных ресурсов, создание и развитие федеральных и региональных информационных систем и сетей, обеспечение их совместимости и взаимодействия в едином информационном пространстве Российской Федерации.

Федерация создает условия для качественного и эффективного информационного обеспечения граждан, органов государственной власти и местного самоуправления, организаций и общественных объединений на основе государственных информационных ресурсов, заботится об обеспечении национальной безопасности в сфере информатизации,

а также обеспечении реализации прав и свобод граждан, организаций в условиях информатизации.

В условиях всеобщей информатизации, компьютеризации всех отраслей и сфер

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

жизнедеятельности федерация не может не содействовать формированию рынка информационных ресурсов, услуг, информационных систем, технологий, средств их обеспечения, осуществлению единой научно-технической и промышленной политики в сфере информатизации, развитию законодательства. В своей совокупности этот предмет деятельности составляет одну из гарантий свободы массовой информации (см. комментарий к ст. 24 и 29 Конституции).

Связь отнесена к ведению Российской Федерации в тех ее частях, которые осуществляются под ее юрисдикцией (федеральная связь) и являются неотъемлемой частью производственной и социальной инфраструктуры Российской Федерации. К федеральной связи относятся все сети и сооружения электрической и почтовой связи на территории Российской Федерации (кроме внутривыпускных и технологических сетей связи). Связь функционирует как взаимоувязанный производственно-хозяйственный комплекс, предназначенный для удовлетворения нужд граждан, организаций, органов государственной власти, обороны, безопасности, охраны правопорядка, физических и юридических лиц в услугах электрической и почтовой связи. При этом средства связи вместе со средствами вычислительной техники составляют техническую базу обеспечения процесса сбора, обработки, накопления и распространения информации. В целом создание, развитие и обеспечение устойчивой и качественной работы связи являются важнейшими условиями развития общества и нормальной деятельности государства.

Федеральными законами и иными правовыми актами определяются прежде всего основные положения о связи в Российской Федерации. Не урегулированные законами от 16 февраля 1995 г. N 15-ФЗ "О связи" (ВФС РФ, 1995, N 6, ст. 216), от 9 августа 1995 г. N 129-ФЗ "О почтовой связи" (ВФС РФ, 1995, N 25, ст. 1114) отношения в области связи могут регулироваться законами и иными правовыми актами субъектов Российской Федерации в пределах их полномочий. Устанавливая правовые основы деятельности в области связи (принципы, сети связи и их режим, систему управления и основы экономической деятельности, права пользователей связи и ответственность при осуществлении деятельности в области связи), Российская

Федерация исходит из необходимости существования взаимоувязанной сети связи Российской Федерации, обеспечения общего централизованного управления ею независимо от ведомственной принадлежности объектов связи и форм собственности. При этом предприятия связи создаются и функционируют на основе единства экономического пространства, многообразия форм собственности и в условиях конкуренции. Сети и средства связи могут находиться в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной собственности, а также собственности физических и юридических лиц, выступающих в качестве операторов связи, включая иностранные организации и иностранных граждан.

Деятельность в космосе - исключительная сфера ведения, целиком осуществляемая только федерацией. Законом Российской Федерации от 20 августа 1993 г. "О космической деятельности" (ВВС РФ, 1993, N 35) установлены правовые и организационные основы космической деятельности под юрисдикцией Российской Федерации. Под деятельностью в космосе понимают любую деятельность, связанную с непосредственным проведением работ по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела. К космической деятельности относятся также научные космические исследования; космическая связь (теле- и радиовещание с использованием спутниковых систем); дистанционное зондирование Земли и космоса,

включая экологический мониторинг и метеорологию; использование спутниковых навигационных и топогеофизических систем; пилотируемые космические полеты; производство в космосе материалов и иной продукции, а также другие виды деятельности, осуществляемые с помощью космической техники. В космическую деятельность входит также создание, использование, передача космической техники, космических технологий, иных необходимых для этой деятельности продуктов и услуг.

Российская Федерация определяет задачи, устанавливает принципы, организует, обеспечивает экономические условия космической деятельности, регулирует вопросы и финансирует создание космической инфраструктуры (космические и наземные объекты - космодромы, комплексы-старты, контрольно-измерительные пункты и центры управления, базы хранения, полигоны и т.п.), систем обеспечения безопасности космической деятельности и международного сотрудничества.

к) Отнесение к ведению Российской Федерации вопросов внешней политики и участия в международных отношениях вполне естественно, и это вытекает из ее суверенитета, дающего право выступать на международной арене в качестве самостоятельного единого государства.

Понятие "международный договор" содержит п. "а" ст. 2 Федерального закона "О международных договорах РФ" от 15 июля 1995 г. (СЗ РФ, 1995, N 29, ст. 2757). Закон понимает под этим международное соглашение, заключенное Россией с иностранным государством (государствами) либо с международной организацией в письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от того, содержится ли такое соглашение в одном документе или в нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования.

Законодательно сформулированное определение международного договора с незначительными редакционными изменениями воспроизводит определение "международный договор", содержащееся в Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. (п. 1 "а" ст. 2).

Из приведенного определения вытекает, что под международными договорами понимают только международные соглашения, заключаемые в письменной форме. Следовательно, понятие "международный договор" не охватывает соглашений, заключенных в упрощенной форме, к которым относится джентльменское соглашение, для которого характерно отсутствие договорного текста. Однако подобного рода соглашения могут заключать и в письменной форме. Примером такого соглашения может служить джентльменское соглашение в форме заявления Председателя Конференции при принятии Правил процедуры III Конференции ООН по морскому праву, одобренных Генеральной Ассамблеей ООН на ее 2169-м заседании 16 ноября 1973 г.

Все вопросы, связанные с заключением, прекращением и приостановлением действия международных договоров, отнесены совершенно правомерно к ведению Российской Федерации - федеративного государства, выступающего в международных отношениях единым субъектом международного права. Заключая международные договоры, Российская Федерация принимает обязанности и права и в отношении субъектов федерации.

Международные договоры Российской Федерации подразделяются на несколько категорий. Статья 3 Закона различает межгосударственные договоры, заключаемые от имени Российской Федерации, межправительственные договоры, заключаемые от имени Правительства Российской Федерации, и договоры межведомственного характера, заключаемые федеральными органами исполнительной власти.

Проводимые законодательные различия международных договоров в определенной мере условны, поскольку в равной мере договоры, заключаемые от имени правительства, тем не менее создают международные обязательства для государства, а не для

правительства. Подобная классификация может иметь значение лишь в плане разграничения компетенции органов, уполномоченных вступать в договорные отношения с иностранными государствами и другими участниками международного общения. Согласно п. 2 ст. 6 Закона о международных договорах решения о согласии на обязательность для Российской Федерации международных договоров принимают органы государственной власти Российской Федерации в соответствии с их компетенцией, установленной Конституцией и иными актами законодательства Российской Федерации.

Соответственно решения о заключении и подписании международных договоров от имени Российской Федерации принимает Президент или Правительство Российской Федерации в зависимости от характера регулируемых договорами вопросов.

Правительство Российской Федерации принимает решения о заключении межведомственных договоров Российской Федерацией. Решения о подписании международных договоров межведомственного характера принимают федеральные министры, руководители других федеральных органов власти, в компетенцию которых входят вопросы, регулируемые такими договорами, по согласованию с министерством иностранных дел (ст. 11 Закона о международных договорах).

В специальную группу международных договоров Российской Федерации выделены международные договоры Российской Федерации, затрагивающие вопросы, относящиеся к ведению субъектов Российской Федерации. Характерно, что Конституция Российской Федерации не определяет круга вопросов, относящихся к ведению субъектов, входящих в федерацию. К ведению субъектов Российской Федерации могут быть отнесены все вопросы, которые не относятся ни к ведению Российской Федерации (ст. 71 Конституции РФ), ни к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Заключение таких международных договоров осуществляют по соглашению с органами государственной власти заинтересованные субъекты Российской Федерации. Механизм согласования заключения состоит в том, что органы государственной власти заинтересованного субъекта федерации в соответствии с ч. 3 ст. 4 Закона о международных договорах получают уведомления федеральных органов исполнительной власти о предельных сроках (не более двух недель) направления предложений. Закон о договорах не устанавливает критерии выявления заинтересованности субъекта федерации в заключении конкретного международного договора Российской Федерацией, не определяет момент начала отсчета двухнедельного срока, определенного для направления предложений.

Непредоставление в указанный срок ответа не препятствует внесению предложений о заключении международного договора Российской Федерацией.

Закон выделяет международные договоры, "затрагивающие полномочия субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации" (п. 2 ст. 4).

Имеющаяся на данный момент практика позволяет сделать вывод о том, что значительную роль в разграничении предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами, определении договорной правоспособности субъектов Российской Федерации, по-видимому, будут играть договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти субъектов Российской Федерации и соглашения о разграничении предметов совместного ведения. В соответствии со ст. 4 соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Бурятия о разграничении предметов ведения и полномочий в области международных и внешнеэкономических

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

связей от 11 июля 1995 г. Правительству Бурятии предоставлено право участвовать в разработке международных договоров Российской Федерации по вопросам внешнеэкономических связей в части, непосредственно затрагивающей интересы Бурятии.

К ведению Правительства Республики Бурятия п. 1 ст. 4 Соглашения относит заключение соглашений с административно-территориальными единицами иностранных государств, а также министерствами и ведомствами иностранных государств в целом по вопросам внешнеэкономических связей.

Статья 4 Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Саха (Якутия) о разграничении полномочий в области международных и внешнеэкономических связей от 28 июня 1995 г. устанавливает, что представители Республики вправе участвовать в разработке международных договоров и соглашений Российской Федерации по вопросам международных и внешнеэкономических связей в части, непосредственно затрагивающей интересы Республики.

По общему правилу, договоры субъектов Российской Федерации с иностранными государствами или их территориально-административными единицами не создают прав и обязательств для Российской Федерации в целом и поэтому не могут считаться

международными договорами Российской Федерации. Однако из этого могут быть исключения. Так, ст. 3 приведенного выше Соглашения с Республикой Якутия определяет,

что ее правительство может заключать договоры с зарубежными партнерами от имени Правительства Российской Федерации при условии передачи полномочий по данному вопросу Правительством Российской Федерации.

К международным договорам Российской Федерации следует отнести также международные договоры СССР, права и обязанности по которым перешли к Российской Федерации в качестве правопреемника СССР. Согласно ст. 12 Соглашения о создании Содружества Независимых Государств РФ приняла на себя обязанность гарантировать выполнение международных обязательств, вытекающих из договоров и соглашений Союза ССР.

л) Пункт о внешнеэкономических отношениях Российской Федерации выделяет из предусмотренных предыдущим пунктом сфер международных отношений экономическое сотрудничество, подчеркивая тем самым особую приоритетность и значимость для всей страны внешнеэкономической деятельности, развития мирохозяйственных связей. При этом данное положение не раскрывает формы и содержания данного предмета ведения, что предполагает как нормативное регулирование, управление и защиту экономики страны, ее экономической безопасности, так и обеспечение различными методами и средствами эффективной интеграции в мировую экономику.

Демонополизация внешней торговли (относительная, а не абсолютная), развал СЭВ, разрыв экономических

связей на территории бывшего СССР обусловили поиск новых путей активизации внешнеэкономических отношений, реинтеграции в сфере экономики стран-членов СНГ. Используемое в данном случае родовое понятие "внешнеэкономические отношения"

по своему содержанию шире примененного в п. "о" ст. 72 Конституции понятия "внешнеэкономические связи", координация которых является предметом совместного ведения федерации и ее субъектов.

Внешнеэкономическая деятельность, будучи составной частью внешней политики Российской Федерации, составляет неотъемлемую часть деятельности и законодательной,

и исполнительной власти. И это естественно, поскольку она направлена на укрепление

экономического суверенитета, его защиту, поощрение внешнеторговой деятельности (экспорта и импорта, обмена товарами, услугами, информацией, результатами интеллектуальной деятельности, в том числе исключительными правами на них).

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

Внешнеэкономические отношения Российской Федерации с иностранными государствами включают задачи по ее интеграции в мировую экономику на основе общепризнанных принципов и норм международного права, взаимовыгодного участия в таможенных союзах, зонах свободной торговли, обеспечения режимов движения и обмена капиталами, технологиями, услугами и т.п.

Одним из ведущих элементов внешнеэкономических отношений является внешнеторговая деятельность - предпринимательская деятельность в области обмена товарами, работами, услугами, информацией. Принятый 13 октября 1995 г. Федеральный закон "О государственном регулировании внешнеторговой деятельности" (ВФС РС, 1995, N 29, ст. 1263) относит к принципам такого регулирования единство внешнеторговой политики как составной части внешней политики Российской Федерации; единство системы в этой сфере и контроля за ее осуществлением; единство политики экспортного контроля, осуществляемой в целях реализации государственных задач обеспечения национальной безопасности, политических, экономических и военных интересов, а также выполнения международных обязательств России по недопущению вывоза оружия массового уничтожения и иных наиболее опасных видов оружия; единство таможенной территории Российской Федерации; приоритет экономических (а не административных) мер государственного регулирования внешнеторговой деятельности; равенство участников внешнеторговой деятельности и их недискриминацию; защиту государством прав и законных интересов участников внешнеторговой деятельности; исключение неоправданного вмешательства во внешнеторговую деятельность, нанесения ущерба ее участникам и экономике Российской Федерации в целом.

В ведении Российской Федерации находятся формирование концепции и стратегии развития внешнеторговых связей и основных принципов внешнеторговой политики России, обеспечение экономической безопасности, защита экономического суверенитета и экономических интересов страны, а также субъектов Российской Федерации и российских юридических и физических лиц, государственное регулирование внешней торговли, включая финансовое, валютное, кредитное, таможенно-тарифное и нетарифное регулирование, обеспечение экспортного контроля, определение политики в области сертификации товаров в связи с их ввозом и вывозом, а также реализация этой политики через единство мер и средств законодательного регламентирования, установление обязательных стандартов и критериев безопасности и (или) безвредности для человека при ввозе товаров и правил контроля за ними. Особое значение придается определению порядка ввоза и вывоза вооружений, военной техники, экспорту и импорту расщепляющихся материалов, их отходов, отравляющих, взрывчатых, ядовитых, психотропных веществ, сильнодействующих наркотических средств, биологически и генетически активных материалов (донорской крови, внутренних органов, культур грибов, бактерий, вирусов, семенного материала животных и человека), животных и растений, находящихся под угрозой исчезновения, и т.д.

Исключительно федерацией устанавливается и регулируется порядок вывоза отдельных видов стратегически важных сырьевых товаров, ввоза и вывоза драгоценных металлов и камней, изделий из них, лома драгоценных металлов и камней, отходов их переработки и химических соединений, содержащих драгметаллы, а также порядок формирования и использования официальных золотовалютных резервов Российской Федерации и разработка ее платежного баланса, становление лимита внешнего государственного долга и управление этим долгом, заключение международных

договоров в области внешних экономических связей. Российская Федерация как субъект международного права участвует в деятельности международных экономических и научно-технических организаций, реализации их решений, создает свои торговые представительства за рубежом и при различных международных организациях. Наконец, значительный объем деятельности федеральных органов государственной власти составляет координация деятельности субъектов Российской Федерации в сфере внешнеэкономической деятельности, в том числе экспортной деятельности, формирования региональных и межрегиональных программ, создания и функционирования свободных экономических зон (например, в Калининградской области), регулированию приграничной торговли.

Реализация политики государства в этой сфере вызывает необходимость правового регулирования всех ее сторон, четкого разграничения полномочий и функций, компетенции всех субъектов и участников, установления методов, способов и средств защиты национальных интересов, участия в страховании, ведения внешнеторговой статистики, регулирования ответственности за нарушение законодательства о внешнеторговой деятельности (в форме гражданско-правовых, административных, уголовных санкций).

м) Закрепленные в п. "м" предметы ведения составляют взаимосвязанный комплекс вопросов, органично вытекающих из суверенитета Российской Федерации, неприкосновенности ее территории. Оборона и безопасность – важнейшие функции государства. Оборона – элемент безопасности. Все иные перечисленные в комментируемом пункте предметы ведения непосредственно связаны с обеспечением этих функций государства. Основу обороны страны составляют ее Вооруженные Силы – государственная военная организация, предназначенная для отражения агрессии и выполнения международных обязательств Российской Федерации.

Действующее законодательство (Закон от 31 мая 1996 г. "Об обороне") под обороной понимает систему политических, экономических, военных, социальных, правовых и иных мер по подготовке к защите от вооруженного нападения, а также защиту целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации. Будучи предметом исключительного ведения федерации (субъекты Российской Федерации участвуют в организации обороны, однако не могут создавать свои вооруженные силы), оборона не только включает применение средств вооруженной борьбы, для чего создаются Вооруженные Силы Российской Федерации, привлекаются к обороне пограничные, внутренние, железнодорожные и другие войска (органов безопасности, правительственной связи, гражданской обороны), но и охватывает широкий спектр организационных, экономических, правовых, научно-технических, технологических (международно-правовых, общефедеральных, региональных) задач.

Собственно организация обороны включает политическое и правовое регулирование отношений, связанных с воинской обязанностью и воинской службой, установлением статуса военнослужащих, пенсионным обеспечением лиц, уволенных с военной службы, оборонным бюджетом, мобилизацией, гражданской обороной, военным положением, закупками вооружений, статусом оборонных предприятий, государственной и военной тайной, землепользованием, международным сотрудничеством в сфере обороны, созданием систем коллективной безопасности и совместной обороны и т.д.

Важное значение при этом придается также прогнозированию и оценке военной угрозы, разработке военной политики и военной доктрины России, организационному строительству, подготовке и поддержанию в надлежащей готовности Вооруженных Сил, разработке, производству и совершенствованию оружия и военной техники,

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

подготовке мобилизационных планов и созданию резервов, развитию военной науки и подготовке кадров, проведению военной реформы, сокращению военных расходов (в том числе путем конверсии предприятий ВПК), принятию и реализации социально-экономических программ для российской армии и ее военнослужащих.

На обеспечение правовой базы обороны страны направлены многие федеральные законы, непосредственно осуществляющие регулирование тех или иных вопросов в этой сфере. Среди них о воинской обязанности и военной службе, о государственном оборонном заказе, о статусе отдельных родов войск (например, железнодорожных) и др.

Под безопасностью федеральное законодательство понимает состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. Под угрозой безопасности имеется в виду "совокупность условий и факторов, создающих опасность жизненно важным интересам личности, общества, государства (см. ст. 3 Закона от 5 марта 1992 г. "О безопасности" - с изменениями и дополнениями от 25 декабря 1992 г. ВВС РФ, 1992, N 15, ст. 769; 1993, N 2, ст. 77).

Исходя из множественности видов безопасности, Федерация осуществляет их правовое регулирование, определяет основные принципы и направления обеспечения, полномочия Российской Федерации, ее субъектов, местного самоуправления для каждого вида, разрабатывает федеральные программы реализации государственной политики в области обеспечения сфер безопасности, устанавливает требования к системам безопасности, статус функциональных, отраслевых и иных федеральных органов безопасности, организует и осуществляет государственный надзор и контроль в области обеспечения всех видов безопасности, а также виды ответственности за нарушение законодательства в сфере безопасности.

Особым предметом заботы со стороны государства является определение статуса, основы организации и функционирования внешней разведки (см. Закон от 8 декабря 1995 г. N 5-ФЗ "О внешней разведке" - ВФС, 1996, N 3, ст. 30), а также назначения, правовых основ, принципов, направлений деятельности, полномочий, сил и средств, статуса сотрудников, порядка финансирования, контроля органов Федеральной службы безопасности. Принятый 3 апреля 1995 г. Федеральный закон N 40-ФЗ "Об органах федеральной службы безопасности" (ВФС, 1995, N 12, ст. 401) определяет их как единую централизованную систему, в которую входит Федеральная служба безопасности (ФСБ), ее управления (отделы) по отдельным регионам и субъектам Российской Федерации (территориальные органы безопасности), управления (отделы) ФСБ в Вооруженных Силах Российской Федерации, войсках и иных воинских формированиях, в их органах управления. ФСБ является федеральным органом исполнительной власти, структура и организация деятельности которого определяется, согласно ст. 3 названного Закона, положением о ФСБ, утверждаемым Президентом России.

Вопросы национальной обороны являются самостоятельным разделом функциональной классификации расходной части федерального бюджета, а финансирование расходов на содержание органов государственной безопасности входит в раздел "Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства". Закон "О федеральном бюджете на 1996 год" (ВФС, 1996, N 2, ст. 19) предусматривает распределение расходов на национальную оборону по конкретным нуждам и целям: строительство и содержание Вооруженных Сил Российской Федерации; закупка вооружения и военной техники, в том числе на НИОКР, капитальное строительство, пенсии военнослужащим,

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

на военную программу Министерства обороны, поддержание мобилизационных мощностей (всего в сумме 80 185 059,8 млрд. руб.).

Оборонное производство включает собственно организацию производства по созданию вооружений и военной техники, комплектующих изделий и материалов, работы по развитию исследований, проектно-конструкторской и производственно-технологической

базы ВПК, а также установление общих правовых и экономических принципов, порядка формирования, размещения, финансирования и исполнения государственного оборонного

заказа. Последний представляет собой правовой акт, предусматривающий поставки продукции для федеральных государственных нужд в целях поддержания необходимого уровня обороноспособности и безопасности Российской Федерации, включая боевое оружие, боеприпасы, военную технику, другое военное имущество, комплектующие изделия и материалы. Он включает также выполнение работ и предоставление услуг, а также экспортно-импортные поставки в области военного сотрудничества

Российской Федерации с иностранными государствами в соответствии с международными договорами

Российской Федерации. Государственным заказчиком оборонного заказа является уполномоченный на это федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий заказы на разработку, производство, поставки продукции (работ и услуг) по оборонному заказу.

Основные показатели оборонного заказа, порядок его формирования и размещения, требования к исполнителям, функции госзаказчика, основы его материально-технического

обеспечения и формы экономического стимулирования, ответственность за невыполнение

устанавливаются Федеральным законом от 24 ноября 1995 г. "О государственном оборонном заказе" (ВФС, 1996, N 1, ст. 1). Размещение оборонного заказа проводится

на конкурсной основе с последующим заключением государственного контракта с головным исполнителем. В качестве такового могут быть на равных основаниях организации независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, имеющие лицензию на занятие соответствующим видом деятельности. Экономическое стимулирование оборонного заказа включает выделение ассигнований за счет федерального

бюджета, гарантирование рентабельности по видам оборонной продукции, авансирование

работ по ним, освобождение от таможенной пошлины на импортируемое оборудование, в определенных случаях освобождение также от уплаты налогов. Все перечисленные меры и полномочия отнесены к компетенции Правительства Российской Федерации.

С оборонным производством, оборонным заказом тесно связано определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого

военного имущества как внутри страны, на внутреннем рынке, так и о их ввозе и вывозе, об оказании технического содействия в создании объектов военного назначения, передачи технологий и технической документации, организации лицензионного производства, модернизации и ремонта военной техники, оказании услуг в области военного сотрудничества, в том числе в ракетно-космической области. К этому же ряду относится порядок вывоза отдельных видов сырья, материалов, оборудования,

технологий, научно-технической информации и оказания услуг, которые применяются или могут применяться при создании вооружений и военной техники, а также тех из них, которые имеют мирное назначение, но могут быть использованы при создании ядерного, химического и других видов оружия массового уничтожения и ракетных средств его доставки.

Регулирование продажи оружия, боеприпасов, военной техники и другого

военного имущества вытекает из установленной и проводимой в стране внешнеторговой политики, включает в себя экспортный контроль, установление в соответствии с федеральными законами и международными договорами запретов и ограничений экспорта и/или импорта, исходя из национальных интересов и безопасности государства, охраны жизни и здоровья людей. К ведению Российской Федерации принадлежит установление и обеспечение функционирования системы экспортного контроля деятельности в отношении вооружений, военной техники и товаров двойного назначения.

Номенклатура подпадающих под экспортный контроль вооружений, военной техники, отдельных видов сырья, материалов, оборудования, технологий, научно-технической информации и услуг, которые могут применяться при создании оружия массового уничтожения, ракетных средств его доставки и иных наиболее опасных видов оружия, определяется списками и перечнями, устанавливаемыми указами Президента Российской Федерации по представлению федерального Правительства.

К предметам ведения федерации Конституцией отнесено также производство ядовитых, отравляющих, наркотических средств, как и порядок их использования. Эта сфера регулирования, управления, контроля связана с охраной жизни и здоровья населения, экологической безопасностью. Она централизуется в масштабе всего государства, обеспечивается единым порядком, правилами, процедурами их использования

в промышленных и иных целях. Законодательством жестко регулируется производство, хранение, транспортировка, применение, экспорт и импорт указанных веществ на всей территории страны, устанавливаются специальные правовые режимы их покупки и продажи, организуются системы и создаются органы надзора, контроля, обеспечения безопасности и мер по ликвидации чрезвычайных, аварийных и иных ситуаций, угрожающих населению, природе и экономике страны.

н) В соответствии со ст. 1 Закона Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. "О Государственной границе Российской Федерации" (ВВС РФ, 1993, N 17, ст. 594) Государственная граница Российской Федерации есть линия и проходящая по этой линии воображаемая вертикальная поверхность, определяющие пределы государственной территории (суши, вод, недр и воздушного пространства) Российской Федерации, т.е. пространственный предел действия ее государственного суверенитета.

Статья 2 Закона о Государственной границе различает два типа границ: Государственная граница Российской Федерации, закреплённая действующими международными договорами и законодательными актами бывшего СССР; граница Российской Федерации с сопредельными государствами, не оформленная в международно-правовом отношении. Эта запись отражает фактическое положение дел, сложившееся после распада СССР. Де-факто нынешние границы между Российской Федерацией и странами-членами Содружества

Независимых Государств являются административными границами. Члены СНГ по существу отказались от юридической квалификации разделяющих их границ, признали неприкосновенность "существующих границ в рамках Содружества" (ч. 1 ст. 5 Соглашения о создании Содружества Независимых Государств от 8 декабря 1991 г.).

В отличие от этого постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 4 ноября 1992 г. "Об установлении режима Государственной границы России с Эстонией, Латвией и Литвой" (ВВС РФ, 1992, N 46, ст. 2623) с названными государствами установлен режим государственной границы.

Отнесение функции защиты Государственной границы к ведению Российской Федерации полностью соответствует конституционному принципу, в соответствии с которым Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

своей территории (см. комментарий к ч. 3 ст. 4 Конституции).

Согласно ст. 3 Закона о Государственной границе охрана границы является частью государственной системы обеспечения безопасности Российской Федерации. Она осуществляется политическими, правовыми, экономическими, военными, оперативными, организационными, техническими, экологическими, санитарными и иными мерами и средствами.

Целью всех указанных в Законе мер является недопущение противоправного изменения прохождения Государственной границы, обеспечение соблюдения юридическими и физическими лицами режима Государственной границы, пограничного режима, защита жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз. Закон о Государственной границе регулирует порядок установления и обозначения Государственной границы, порядок ее пересечения, определяет пограничный режим, разграничивает полномочия органов государственной власти и управления в сфере охраны Государственной границы, устанавливает юридическую ответственность за правонарушения на границе.

Внешнеполитические аспекты установления прохождения режима Государственной границы регулируются международными договорами Российской Федерации с соседними государствами.

Функции по осуществлению военных мер по защите Государственной границы возложены на Пограничные войска, Войска противовоздушной обороны, Военно-морской Флот Российской Федерации. В целях охраны Государственной границы могут привлекаться в отдельных случаях внутренние войска МВД и иные войска и воинские формирования. Все другие предусмотренные меры по охране Государственной границы должны осуществляться в соответствии с действующим российским законодательством.

Согласно ст. 1 и 2 Соглашения о статусе Пограничных войск Содружества Независимых Государств от 20 марта 1992 г. (БМД, 1993, N 4) для охраны государственных границ участников Содружества создаются Пограничные войска Содружества, которые могут применяться и для охраны Государственной границы Российской Федерации в случае необходимости.

Действие Закона о Государственной границе распространяется и на территориальное море и воздушное пространство Российской Федерации. Российская Федерация посредством принятия федеральных законов определяет статус, а также устанавливает меры по защите территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа.

Российская Федерация вправе заключать международные договоры о сотрудничестве в области защиты и охраны Государственной границы.

В правовом отношении особенность морских пространств, о которых говорится в п. "н" ст. 71 Конституции, состоит в том, что их правовой статус формируется не только национальным, но и международным правом. По этой причине федеральные законы, определяя статус того или иного морского пространства и устанавливая порядок осуществления суверенных прав и юрисдикции, должны в полной мере учитывать действующие на сей счет нормы международного морского права (см. комментарий к ч. 2 ст. 67).

Термин "защита" имеет различное юридическое содержание и значение в зависимости от того, к какому прилежащему морскому пространству он применяется.

Защита территориального моря, воздушного пространства, являющихся частью

государственной территории, имеет своей непосредственной и основной целью обеспечение безопасности Российской Федерации.

Цели защиты исключительной экономической зоны и континентального шельфа определяются в первую очередь тем, что эти морские пространства в правовом смысле не входят в состав государственной территории. Согласно международному морскому праву Российская Федерация осуществляет здесь не суверенные территориальные права и юрисдикцию, а функциональные суверенные права в целях разведки, разработки и сохранения природных ресурсов, как живых, так и неживых, и других связанных с этим видов морской деятельности.

Согласно ст. 42 Федерального закона от 25 октября 1995 г. "О континентальном шельфе Российской Федерации" (СЗ РФ, 1995, N 49, ст. 4694), положения которой распространяются и на исключительную экономическую зону, объектами защиты являются живые и минеральные ресурсы. Цель защиты - их сохранение и оптимальное использование, защита экономических и иных законных интересов (защита и сохранение морской среды, морская научно-исследовательская деятельность и т.д.).

Согласно указанному Закону защита осуществляется федеральными органами пограничной службы, по геологии и использованию недр, государственного горного надзора, по рыболовству, по охране окружающей среды и природных ресурсов.

По соглашению между государствами-членами СНГ для охраны государственных границ и морских экономических зон этих стран могут привлекаться формирования Пограничных войск Содружества (Соглашение об охране государственных границ и морских экономических зон государств-участников Содружества Независимых Государств от 20 марта 1992 г. - ВМД, 1993, N 4).

о) Предметы ведения Российской Федерации перечислены в п. "о" в констатирующей, как бы статичной, форме, т.е. без указания на то, что устанавливается, регулируется и т.д. (кроме интеллектуальной собственности). Это связано с тем, что все эти сферы ведения (судоустройство, прокуратура, амнистия и помилование и др.) либо отрасли законодательства подлежат законодательному регулированию исключительно федерацией: ее субъекты обладают лишь относительно небольшим перечнем полномочий в области судоустройства и прокурорской системы, а в сфере указанных в пункте отраслей права субъекты федерации участвуют лишь опосредованно - через депутатов, своих представителей в Совете Федерации).

Судоустройство - это прежде всего система судебных учреждений. Федеральными судами в Российской Федерации являются Конституционный, Верховный, Высший Арбитражный Суды, Верховные Суды республик, краевые и областные, суды городов федерального значения, автономной области и автономных округов, муниципальные, межмуниципальные, районные и городские суды. Конституционные Суды республик, уставные суды областей, краев, округов входят в федеральную судебную систему, представляющую собой совокупность всех судов Российской Федерации. Однако, в отличие от судов общей юрисдикции, арбитражных судов, они являются самостоятельными звеньями особой судебной власти, которой не присущ принцип инстанционности. Суды общей юрисдикции (Верховный Суд Российской Федерации, ее субъектов, территориальные), а равно и арбитражные суды являются двухинстанционными (дело, рассмотренное судом первой инстанции, может быть по жалобе или протесту внесено для проверки законности и обоснованности приговора или решения в вышестоящий суд, действующий в качестве второй инстанции) вплоть до Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда.

Организация судебных органов (со всеми ее элементами) составляет предмет

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

ведения федерации (за исключением вопроса о кадрах судебных органов субъектов федерации - см. комментарий к п. "л" ст. 72), построена с учетом конституционных принципов осуществления судопроизводства посредством разделения его на конституционное, гражданское, административное и уголовное. Судебная система, организация всех судов устанавливаются федеральными конституционными законами. Суды, обладающие одинаковыми полномочиями, составляют звено судебной системы (районные, городские, муниципальные, межмуниципальные, суды субъектов, Верховный Суд Российской Федерации; арбитражные суды субъектов Российской Федерации, федеральные арбитражные суды округов, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации). Что касается конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации, то это предмет их ведения.

Законодательство о судоустройстве включает собственно Закон "О судоустройстве РСФСР" (ВВС РСФСР, 1981, N 28, ст. 976; ВВС, 1992, N 27, ст. 1560; N 30, ст. 1794; 1993, N 33, ст. 1313; ВФС, 1994, N 16, ст. 666), "О статусе судей в Российской Федерации" (ВВС, 1992, N 30, ст. 1792; 1993, N 17, ст. 606; ВФС, 1995, N 19, ст. 792), Федеральные конституционные законы от 21 июля 1994 г. N 1-ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации" (СЗ, 1994, N 13, ст. 1447), "Об арбитражных судах Российской Федерации" (1995, N 14, ст. 520) и другие федеральные законы. В них определяются назначение судов, цели, принципы организации и деятельности, устанавливаются требования, предъявляемые к кандидатам в судьи, порядок назначения судей, прекращения и приостановления их полномочий, выхода в отставку, гарантии неприкосновенности судей, порядок замещения отсутствующих судей судов общей юрисдикции, организационная структура судов, а также порядок привлечения к участию в рассмотрении судом дел народных и присяжных заседателей (требования к ним, гарантии, сроки, на которых привлекаются к исполнению обязанностей заседателей, оплата их труда и др.).

Судоустройство в Российской Федерации исходит из единства статуса всех судей. Особенности правового положения судей Конституционного Суда Российской Федерации, военных судов определяются федеральными законами, в том числе конституционными.

В целом для этого предмета ведения федерации характерны единство задач, территориальный принцип построения, детальная регламентация требований, условий, гарантий выполнения функций судьи, наличие органов судейского сообщества (Съезда судей, Совета судей, квалификационных коллегий судей всех субъектов Российской Федерации и Высшей квалификационной коллегии Российской Федерации) с широким набором полномочий выражения и защиты интересов судей, выполнением функций отбора кандидатов в судьи, их аттестации, в реализации гарантий неприкосновенности судей и т.д.

Финансирование судебной системы составляет самостоятельный раздел федерального бюджета.

Упоминание в п. "о" комментируемой статьи прокуратуры как предмета ведения вполне естественно: это обусловлено ее ролью в государстве. Включение же в ст. 129 Конституции прокуратуры в главе о судебной власти не вполне адекватно отражает ее природу, функции, предназначение (см. комментарий к ней). По своему назначению, целям, роли, функциям, принципам организационного строения и деятельности прокуратура Российской Федерации представляет собой единую федеральную централизованную

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

систему органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за исполнением действующих на ее территории законов, обеспечивающих верховенство закона, единство и укрепление законности, защиту прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Цели, функции и задачи прокуратуры определяют единство и централизованность системы ее органов, выражают в своей совокупности характеристику Российской Федерации как правового государства, идею господства закона, права. Действие органов прокуратуры на основе подчинения нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному

прокурору Российской Федерации, осуществление ими полномочий независимо от федеральных и субъектов Российской Федерации органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и в строгом соответствии

с действующими на территории России законами, а также на основе гласности и информирования органов власти и самоуправления, населения о состоянии законности

предопределяют установление правовых основ организации, порядка деятельности органов прокуратуры и полномочий прокуроров федерацией в ее Конституции, Федеральном

законе "О прокуратуре Российской Федерации" (ВВС РФ, 1992, N 8, ст. 366; ВФС, 1995, N 32, ст. 1430), других федеральных законах (УПК, ГПК, КоАП и др.), а также в других международных договорах Российской Федерации.

Законодательство не относит прокуратуру к правоохранительным органам, как это имеет место в отношении других федеральных органов (например, налоговой полиции). Это связано с ее статусом и компетенцией, в частности с осуществлением надзора за исполнением законов, за соблюдением прав и свобод человека и гражданина

федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов (см. ст. 1 Закона "О прокуратуре Российской Федерации". Новая редакция опубликована в ВФС РФ, 1995, N 32, ст. 1430).

Отнесение к исключительному ведению Российской Федерации уголовного, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного, гражданского, гражданско-процессуального

и арбитражно-процессуального законодательства обуславливается как важностью регулируемых ими общественных отношений, их предназначением в деле обеспечения внутренней политики государства, так и заинтересованностью всех субъектов федерации и самой федерации в принципиально едином правовом пространстве в сфере уголовной политики, гражданско-правового регулирования, едином порядке судопроизводства на всей территории страны. Это достигается регулированием отношений в этих сферах только федеральными законами - субъекты федерации не вправе принимать никакие акты в указанных отраслях (за исключением случаев, когда федерация делегирует это право субъекту на основе договора).

Особенностью рассматриваемых предметов ведения является наличие во всех этих отраслях общифедеральных кодексов - законодательных актов, в которых объединены и систематизированы нормы права, регулирующие определенную область общественных отношений (как материального, так и процессуального характера). Кодексы по названным отраслям законодательства представляют собой стройные, внутренне согласованные системы норм. Они имеют довольно сложную структуру, отражающую структуру отрасли права, ее генеральные институты (общие положения), институты и подынституты, содержат принципы и задачи отрасли, регулируют различные

виды конкретных правоотношений.

Реализация этого предмета ведения включает как принятие новых кодексов, так и внесение дополнений, изменений в уже принятые. В настоящее время действуют

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

новые Гражданский кодекс (ч. 1 и 2), Арбитражный, Арбитражно-процессуальный и Уголовный кодексы, существенно обновлены Уголовно-процессуальный кодекс и другие относящиеся к этим сферам законы.

Амнистия и помилование отнесены к ведению федерации ввиду как их взаимосвязанности с уголовной и уголовно-исполнительной политикой государства, так и с исключительной социальной важностью этих прерогатив федеральной власти.

Амнистия означает полное или частичное освобождение от наказания лиц, совершивших преступления, либо замену этим лицам назначенного судом наказания более мягким. Амнистия может означать также снятие судимости с лиц, ранее отбывших наказание. Категории лиц, подлежащих амнистии, устанавливаются в каждом конкретном случае. Амнистия, как правило, распространяется лишь на те преступления, которые были совершены до издания (вступления в силу) акта об амнистии (см. комментарий к п. "е" ст. 103 Конституции). Акты об амнистии носят нормативный характер и являются прерогативой Государственной Думы.

Помилование, в отличие от амнистии, всегда имеет индивидуальный характер, т.е. применяется в отношении одного лица или нескольких определенных лиц. Это - акт федеральной власти, означающий частичное или полное освобождение осужденного от наказания или замену назначенного ему наказания более мягким; может также предусматривать снятие судимости. Прерогатива помилования относится к компетенции Президента Российской Федерации (см. комментарий к ст. 89 Конституции).

Правовое регулирование интеллектуальной собственности охватывает широкий комплекс отношений, связанных с созданием, использованием, защитой произведений науки, литературы и искусства, открытий, изобретений, промышленных образцов и моделей, программных средств и баз данных для электронно-вычислительной техники, топологий интегральных микросхем и других объектов и результатов творчества. Ст. 138 ГК определяет эту собственность как исключительное право (интеллектуальную собственность) гражданина или юридического лица на результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации юридического лица, индивидуализации продукции, выполняемых работ или услуг (фирменное наименование, товарный знак, знак обслуживания и т.п.). Нормы, посвященные правовому регулированию объектов интеллектуальной собственности, содержатся в Гражданском кодексе, специальных федеральных законах и международных конвенциях, участницей которых является Российская Федерация (авторского, патентного, изобретательского права). Создание единого информационно-правового пространства в этой сфере регулирования охватывает и решение вопросов управления, защиты интересов собственников, государства, а также обеспечение всестороннего контроля, способов и пределов защиты прав лиц - владельцев индивидуальной собственности.

п) Федеральное коллизионное право выделено в самостоятельный исключительный предмет ведения федерации в силу приоритетности федеральной Конституции и федеральных законов в правовой системе страны, включающей правовые системы всех 89 субъектов федерации. Коллизионное право устанавливает принципы, правила, процедуры, полномочия субъектов, последствия рассмотрения и преодоления расхождений между законами федерации и ее субъектов либо между законами субъектов Российской Федерации, использования предусмотренных Конституцией институтов преодоления возникающих коллизий в виде согласительных процедур, принципов рассмотрения споров и определения первичности правового регулирования, надзора и контроля, в том числе конституционного. Коллизионное право имеет непосредственное отношение

к ст. 70, 85, ч. 4 ст. 105, ст. 125 Конституции, а также к ч. 4 ее ст. 15 о порядке применения норм международного договора при возникновении расхождений с правилами, предусмотренными законом.

Построение федерации на конституционно-договорных началах, асимметричное наполнение отношений с рядом субъектов Российской Федерации вследствие заключения договоров о разграничении полномочий между федерацией и конкретным ее субъектом, взаимное делегирование ими полномочий безусловно предполагают не только судебные (в рамках общеправового и конституционного судопроизводства), но и внесудебные механизмы согласительных процедур (разрешение разногласий путем переговоров, образования паритетных комиссий, использования экспертных заключений при преодолении расхождений и т.п.). Все это – предмет федерального коллизионного права.

р) К ведению федерации относится метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени – жизненно важные основы обеспечения единства общегосударственных служб прогнозирования в сфере метеорологии, оповещения о природных явлениях, катаклизмах и аномалиях, контроля и надзора за состоянием экологии. Сюда же относится деятельность по установлению норм и правил в целях обеспечения безопасности продукции, работ и услуг для

окружающей среды, жизни, здоровья и имущества; технической и информационной совместимости, взаимозаменяемости продукции, ее качества, единства измерений, экономии всех видов ресурсов; избежания риска возникновения природных и техногенных катастроф и других чрезвычайных ситуаций; обороноспособности и мобилизационной готовности страны. Закон Российской Федерации от 10 июня 1993 г. "О стандартизации" (ВВС, 1993, N 25, ст. 917) устанавливает требования к стандартизации, определяет полномочия федерального органа – Комитета по стандартизации, метрологии и сертификации (Госстандарта России), а также перечень документов по стандартизации

(государственные и отраслевые стандарты), содержит требования к ним, регулирует контроль и надзор за их соблюдением, определяет виды ответственности за нарушение положений о стандартах.

От стандартов следует отличать эталоны, под которыми Закон Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. "Об обеспечении единства измерений" (ВВС, 1993, N 23, ст. 811) понимает единицы величины, а также средства измерений, предназначенные

для воспроизведения и хранения единицы величины (либо кратных либо дольных ее значений) с целью передачи ее размера другим средствам измерений данной величины. Федерация устанавливает правовые основы единства измерений, учреждает необходимые для этого органы управления, а также регулирует их отношения с юридическими и физическими лицами по вопросам изготовления, выпуска, эксплуатации,

ремонта, продажи, экспорта и импорта средств измерений, обеспечивает защиту прав и законных интересов граждан, правопорядка и экономических интересов Российской Федерации от отрицательных последствий недостоверных результатов измерений. В целях соблюдения стандартов и обеспечения единства на федеральном уровне регулируется сертификация продукции, услуг и иных объектов, представляющая

собой подтверждение соответствия продукции установленным требованиям (см. Закон "О сертификации продукции и услуг" – ВВС, 1993, N 26, ст. 966).

Федерация устанавливает также правовые основы в области геодезии и картографии

в целях создания условий для удовлетворения потребностей государства, граждан и юридических лиц в геодезической и картографической продукции, а также условий для функционирования и взаимодействия органов государственной власти в этой области (см. Закон от 26 декабря 1995 г. "О геодезии и картографии" – ВФС, 1995, N 36, ст. 1758).

Наименование географических объектов также является исключительным полномочием

федерации, что объясняется, в частности, необходимостью проведения единой политики в этой сфере в масштабе России в целом. Например, именно Федеральным законом от 14 августа 1995 г. город Кремлев Нижегородской области был переименован в город Саров (ВФС, 1995, N 25, ст. 1130). Разумеется речь идет не только о городах.

Официальная статистическая отчетность и бухгалтерский учет - прерогативы федерации, требующие единых классификаторов, общеобязательных данных и единых форм документирования, информирования, ведения отчетности.

с) Учреждение государственных наград и почетных званий Российской Федерации также относится к предметам ведения федерации и осуществляется, как правило, Президентом России в форме указа. Например, Указом N 1341 от 30 декабря 1995 г. установлены почетные звания Российской Федерации по всем отраслям народного хозяйства, науки, культуры, утверждены положения о них и нагрудных знаках и отменены утратившие силу нормативные акты (СЗ, 1996, N 2, ст. 64).

т) Федеральная государственная служба как предмет ведения предполагает определение правовых основ ее организации, правового положения государственных служащих в Российской Федерации. Федеральный закон от 31 июля 1995 г. N 119-ФЗ "Об основах государственной службы Российской Федерации" (ВФС, 1995, N 24, ст. 1071) регламентирует государственную службу как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации. В нем раскрываются понятия "государственная должность", "государственная служба", "государственный служащий", содержатся принципы государственной службы, классификация государственных должностей государственной службы (высшие, главные, ведущие, старшие, младшие должности), квалификационные разряды (5 групп, каждая содержит три класса, например "советник государственной службы 1-го, 2-го и 3-го класса"), права и основные обязанности государственного служащего, ограничения, связанные с госслужбой, гарантии для служащих, виды ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на государственного служащего обязанностей, порядок прохождения службы, замещения вакантных должностей, определяется статус кадровых служб государственных органов.

На федеральном уровне устанавливается единый реестр должностей федеральных государственных служащих. В настоящее время действует реестр, утвержденный Указом Президента от 11 января 1995 г. N 33 "О реестре государственных должностей федеральных государственных служащих" (РГ, 1995, N 12), включающий унифицированные наименования распределенных по группам государственных должностей федеральных государственных служащих и государственных должностей федеральных государственных служащих, замещаемых в порядке назначения для обеспечения деятельности лиц, избранных или назначенных на должности, предусмотренные Конституцией и федеральными законами.

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;

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

- 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.

Комментарий к статье 72

Комментируемая статья конкретизирует одну из основ конституционного строя, закрепляющую федеративный характер государства, - перечень предметов совместного ведения федерации и ее субъектов, а также общих полномочий по их ведению. Предметы ведения закреплены в виде исчерпывающего, закрытого перечня и представляют

собой сферы жизнедеятельности, государственно-правовые институты, объекты совместного ведения и правового регулирования. Правомочия по их реализации неодинаковы применительно к каждому предмету ведения.

Сфера совместного ведения, в отличие от предметов, находящихся в исключительном ведении федерации, предполагает, что федерация и ее субъекты действуют, реализуют свои полномочия с учетом воли и интересов друг друга, с использованием институтов, процедур, механизмов согласования своих действий, в том числе путем взаимного делегирования полномочий.

Воспринятый Конституцией подход к сфере совместного ведения ни в коей мере не отрицает право субъектов федерации действовать самостоятельно, а означает лишь сочетание, согласование этих действий с общефедеральными законами, принципами, началами, что позволяет достичь той или иной степени децентрализации управления

с учетом конкретных условий и потребностей республик, краев, областей, автономной области, городов федерального значения, автономных округов.

Реализация сферы совместного ведения включает издание по указанным в ней предметам федеральных законов и принятие в соответствии с ними законов и иных нормативных правовых актов субъектами федерации.

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 направлено на защиту верховенства и непосредственного действия Конституции Российской Федерации. Правомочиями в этой сфере совместного ведения наделены законодательная, исполнительная власть как федерации, так и ее субъектов, а также судебная власть. Принцип соответствия федеральной Конституции всех правовых актов, а также ее верховенства в отношении всех других законов и иных правовых актов пронизывает многие конституционные институты и нормы. Достижение такого соответствия обеспечивается, в частности, путем согласования подходов к содержанию и методам законодательного регулирования, выработки критериев соотношения общефедеральных нормативных и актов субъектов федерации. Термин "соответствие" не означает механического сопоставления конституций, законов, уставов субъектов и Конституции России, напротив, он предполагает широкий спектр форм обеспечения правового взаимодействия, соблюдения и применения единых правил на конституционно-правовом поле федерации. Разумеется, это совместное правомочие федерации и ее субъектов выполняет и пресекательную функцию, однако в конечном счете оно направлено на благо как федерации, так и ее субъектов, обязывая их защищать, гарантировать верховенство Конституции Российской Федерации, выполняющей роль своеобразного камертона всей правовой системы.

Институты, механизмы, методы, процедуры, порядок обеспечения соответствия конституций и законов, уставов, иных правовых актов субъектов федерации федеральной

Конституции образуют комплекс мер по охране Конституции, сформулированы в ряде ее статей (см., например, ч. 2 ст. 85, ч. 1, 2, 4 ст. 125), а также являются

предметом регулирования федеральных конституционных и федеральных законов - о Конституционном Суде Российской Федерации (СЗ РФ, 1994, N 13, ст. 1447), об Уполномоченном по правам человека, о прокуратуре и др. При этом каждый из наделенных полномочиями в этой сфере федеральных органов выполняет самостоятельную

роль. Президент Российской Федерации вправе приостанавливать действия актов органов исполнительной власти субъектов федерации в случае противоречия их Конституции и федеральным законам (ст. 85 Конституции). Конституционный Суд решает дела о соответствии Конституции Российской Федерации правовых актов ее субъектов, и в случае признания их не соответствующими Конституции они утрачивают силу (ст. 125). Органы государственной власти субъектов федерации (в том числе конституционного контроля) также располагают надлежащими полномочиями

по обеспечению соответствия Конституции Российской Федерации их конституций, уставов, законов и иных правовых актов как путем обращения в Конституционный Суд России, так и с использованием других форм согласования интересов (согласительных

процедур, реализации права законодательной инициативы и т.д.).

б) Защита прав и свобод человека и гражданина, прав национальных меньшинств вытекает из обязанности государства их соблюдать, защищать и гарантировать

как высшую ценность. Отнесение этого полномочия к совместному ведению означает принятие на себя как федерацией, так и каждым из ее субъектов равновеликой ответственности в этой сфере, обязанности сообща организовывать охрану прав граждан, обеспечивать все виды гарантий их реализации, создавать надлежащие институты защиты прав. Все это достигается через законодательное обеспечение функций государства и его органов по защите прав и свобод, созданием условий для нормального функционирования экономики, социальной сферы, выполнением всеми органами власти и самоуправления возложенных на них задач, что направлено в конечном счете на обеспечение людям достойной жизни.

Защита прав и свобод предполагает создание прежде всего юридических гарантий, представляющих собой совокупность правовых норм, регулирующих реализацию прав и свобод, а также возложение соответствующих задач на специализированные органы защиты прав и свобод – федеральные суды, прокуратуру, правоохранительную систему, вовлечение в эту деятельность общественных объединений. Защита прав и свобод граждан составляет значительную часть деятельности всех государственных органов, в том числе осуществляющих международное сотрудничество в этой сфере.

Закрепление самостоятельной строкой полномочий по защите прав национальных меньшинств призвано акцентировать внимание на необходимости проявлять особую заботу о них как со стороны федерации, так и ее субъектов, создавать условия для удовлетворения их специфических потребностей, прав и интересов, связанных с национальной принадлежностью и отражающих особенности их образа жизни, культуры, религий. Защита прав национальных меньшинств предполагает как определение их статуса путем принятия соответствующих законов, так и создание дополнительных специальных гарантий осуществления их прав. В настоящее время нет закона и концепции обеспечения прав меньшинств, а существуют лишь разрозненные нормы, регулирующие отношения в сферах языка, образования, культуры, информационного обеспечения национальных меньшинств. Защита прав национальных меньшинств является одним из международно-правовых обязательств России, вытекающих из заключенных ею соглашений и договоров.

Обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности корреспондирует с предыдущими положениями как комментируемой статьи, так и ст. 71 Конституции. Имеется в виду создание надлежащих условий для строгого и неуклонного соблюдения всеми Конституции, законов и основанных на них иных нормативных правовых актов. Обязанность соблюдать Конституцию и законы является одной из основ конституционного строя (см. ч. 2 ст. 15 Конституции).

Обеспечение законности требует совместных усилий, взаимодействия, согласования действий различных ветвей власти на всех уровнях государственной организации. Это – основная функция судебной власти, прерогатива прокурорского надзора, милиции и других правоохранительных структур.

Обеспечение правопорядка взаимосвязано с соблюдением законности и охватывает широкий круг общественных отношений, регулируемых нормами права. Правопорядок отражает реальный уровень соблюдения законности, предполагает борьбу с правонарушениями, применение мер принуждения и т.д. В своей основе правопорядок выступает как воплощение законности в конкретных общественных отношениях и предполагает устойчивость правовых связей и отношений. Установление и обеспечение правопорядка требуют согласованной законодательной базы, единства действий федерации и ее субъектов, проведения общей стратегии борьбы с преступностью, совершенствования

правоохранительной, судебной-прокурорской систем, укрепления правосознания и повышения правовой культуры граждан. Именно поэтому нужны совместные усилия федеральных органов и органов субъектов федерации.

Отнесение полномочий по обеспечению общественной безопасности к совместному ведению объясняется необходимостью создания условий для предотвращения и устранения

факторов, причин и условий, создающих угрозу жизни и здоровью населения, имуществу

граждан. Этим полномочием охватываются разработка и принятие единых правил, нормативов обращения с различными опасными веществами (ядовитыми, взрывчатыми и т.д.) и источниками, регулирование их правового режима (правил приобретения, хранения, обращения, использования), осуществление контроля и надзора за соблюдением

установленного порядка приобретения оружия, движения транспорта, проведения операций по ликвидации последствий катастроф и т.п.

Режим пограничных зон как предмет совместного ведения означает как его совместное установление, осуществление и защиту, так и регламентирование правил въезда (прохода), пересечения границы, проживания, использования земель, порядка ведения на границе либо вблизи нее хозяйственной, промысловой и иной деятельности,

санитарный и другие специальные режимы. Мероприятия в этой области ложатся как на специальные федеральные органы (Пограничные войска), так и на органы исполнительной власти (главным образом на органы милиции), а также на местное самоуправление. Нормативное же регулирование в этой сфере осуществляется преимущественно

федеральными органами законодательной и исполнительной власти (см., например, ст. 165-8, 183, 183-1, 183-2, 183-3 КоАП). Согласно Закону "О Государственной границе Российской Федерации" (ВВС, 1993, N 17, ст. 594) режим пограничных зон определяется федеральным законом, а в случаях, предусмотренных им, и законодательством

субъектов федерации (ст. 3 Закона). Пункты пропуска через Государственную границу устанавливаются Правительством по представлению субъектов федерации, предварительно согласованному с Пограничными войсками. Ведение различных видов деятельности (изыскания, исследования, промысел и т.д.) в территориальных и внутренних водах, в российской части пограничных рек, озер регулируется как федеральным законодательством, так и субъектами, а осуществляется в уведомительном

порядке и с разрешения Пограничных войск.

в) Указанные в комментируемом пункте предметы ведения содержат тройное правомочие федерации и ее субъектов - владение, пользование и распоряжение, а также перечень объектов их осуществления - земли, недр, водных, природных ресурсов, представляющих собой материальные основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Эти предметы ведения и правомочия по их реализации включают основанную на законе возможность фактически обладать землей, недрами, водными и природными ресурсами, использовать их надлежащим путем, а также сообща определять их юридическую судьбу путем изменения принадлежности

в согласованных пределах. Собственно законодательное регулирование этих предметов

- принятие законов - включено в п. "к" комментируемой статьи (см. комментарий к нему).

г) Разграничение государственной собственности охватывает вопросы определения

собственника, передачи объектов госсобственности из ведения федерации ее субъектам,

порядок оформления такой передачи, правомочия федеральных органов и субъекта федерации, органов, уполномоченных решать эти вопросы либо делегировать полномочия

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

в этой сфере иным государственным органам (министерствам, ведомствам и т.д.). Закрепление этого предмета совместного ведения связано с процессом приватизации, становлением новых хозяйственных и гражданско-правовых отношений и направлено на то, чтобы избежать односторонних действий и решений заинтересованных сторон и лиц, исходить из необходимости сохранения имущества, которое может находиться только в государственной собственности (федеральной или субъекта федерации), а также в целях недопущения разрыва технологического единства инженерных, учебных, лечебно-профилактических комплексов (систем), обеспечения

централизованного управления ими и соблюдения необходимых требований к организации их безопасной эксплуатации, предотвращения их выведения из состава объектов, не являющихся автономными по характеру их функционирования и т.д. Пообъектное отнесение государственного имущества к собственности федеральной или субъекта федерации должно, согласно ст. 214 ГК, осуществляться в порядке, установленном законом (пока он не принят). В настоящее время согласно ст. 4 Закона "О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации" сохраняют силу принятые в 1991-1992 гг. акты по этому вопросу как не противоречащие нормам ГК. Речь идет о постановлении Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. N 3020-1 "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"

(ВФС, 1992, N 3, ст. 89), в трех приложениях к которому приведены объекты федеральной собственности, собственности субъектов федерации и муниципальной собственности, а также об утвержденном распоряжением Президента от 18 марта 1992 г. N 114-рп "Положении об определении пообъектного состава федеральной, государственной и муниципальной собственности и порядке оформления прав собственности".

Объекты, относящиеся исключительно к федеральной собственности (Приложение N 1 к указанному выше постановлению Верховного Совета Российской Федерации N 3020-1), подразделены на 5 групп: 1) составляющие основу национального богатства

страны (ресурсы континентального шельфа, территориальных вод и морской экономической

зоны, природные объекты-заповедники, национальные парки, заказники, курорты), объекты историко-культурного и природного наследия, художественные ценности, учреждения культуры общероссийского значения; 2) объекты, необходимые для обеспечения функционирования федеральных органов власти и управления и решения общероссийских задач (госказна, имущество Вооруженных Сил, родов войск, органов внутренних дел, вузы и научные учреждения, предприятия и объекты геологической, картографо-геодезической, гидрометеорологической и т.д. служб; 3) объекты оборонного производства; 4) объекты отраслей, обеспечивающих жизнедеятельность народного хозяйства России в целом и развитие других отраслей экономики (добывающей

промышленности, топливно-энергетического комплекса, электроэнергетики, железнодорожного

транспорта, связи и др.); 5) прочие объекты (предприятия фармацевтической, медико-биологической, спиртоликероводочной продукции).

Объекты федеральной собственности, которые могут передаваться в

собственность

субъектов Российской Федерации (приложение N 2), сгруппированы в 15 видов по определенным критериям (доминирующие, крупнейшие предприятия, по отраслям машиностроения, видам деятельности, автотранспорт, строительство, стройиндустрия и т.д.).

д) Природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории составляют взаимосвязанную

сферу совместного ведения, охватывающую собственно пользование природными объектами, всеми благами природы, правовую и другие виды охраны окружающей среды и обеспечение экологической безопасности. Природопользование включает земле-, водо-, лесопользование, пользование недрами земли, растительным (вне лесов) и животным миром, атмосферным воздухом и космическим пространством. Федерация осуществляет правовое регулирование этих объектов совместно с субъектами, устанавливает их режимы (порядок и правила пользования, требования по научно обоснованному, рациональному и комплексному использованию, их воспроизводству, сохранению и улучшению их). Вопросы природопользования являются предметом регулирования Земельного, Водного, Лесного и других кодексов, федеральных законов "О недрах" (СЗ РФ, 1995, N 10, ст. 8231), "О животном мире" (ВФС, 1995, N 13, ст. 476) и др. В них разграничиваются полномочия федерации и ее субъектов в конкретных областях регулирования, даются исчерпывающие перечни объектов регулирования, определяются органы управления, виды охраны и ее организация, права и обязанности пользователей этими объектами природы, виды, способы и условия пользования, цели экономического регулирования, ответственность за нарушение законодательства об охране и использовании конкретных объектов природы.

Охрана окружающей среды включает мероприятия как правового, так и технологического, экономического, биотехнического и т.п. характера. В ст. 42 Конституции провозглашается право каждого на благоприятную окружающую среду. Этому праву корреспондирует обязанность государства принять достаточные меры для защиты природы, окружающей среды, территорий, людей от вредных воздействий, предотвращения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (см. ВФС, 1995, N 1, ст. 1). Обобщенное формулирование этого предмета ведения в комментируемом пункте преследует цель возложить как на федерацию, так и ее субъекты заботы по охране окружающей среды, включающей разработку, принятие и обеспечение мер по рациональному и обоснованному использованию и охране земли (ее сохранению, борьбе с эрозией, рекультивации т.д.), недр, водных ресурсов, растительного и животного мира, по сохранению чистоты воздуха и воды, воспроизводству природных богатств, учету природных ресурсов, осуществлению других природоохранных мероприятий, в том числе в сфере международного сотрудничества, участия в деятельности международных правоохранительных организаций и выполнения ряда универсальных (например, по защите озонового слоя Земли) и региональных программ по этим вопросам. Сфера охраны окружающей среды предполагает наличие как федеральной, так и региональных систем органов исполнительной власти, ведающих управлением, надзором, контролем, составляющим совместные задачи как федерации, так и регионов по определению их статуса, компетенции и т.д. (см. законы: "Об экологической экспертизе" (ВФС, 1995, N 33, ст. 1521); "О радиационной безопасности населения" (ВФС, 1996, N 3, ст. 28) и др.).

Особо охраняемые природные территории представляют собой участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны. Эти природные территории относятся к объектам общенационального достояния. Федерация совместно с субъектами устанавливает

категории и виды, государственный кадастр особо охраняемых природных территорий, порядок осуществления государственного управления ими, контроля, организации охраны. Федеральный закон "Об особо охраняемых природных территориях" (ВФС, 1995, N 9, ст. 324) различает следующие категории указанных территорий: а) государственные природные заповедники, в том числе биосферные; б) национальные парки; в) природные парки; г) государственные природные заказники; д) памятники природы; е) дендрологические парки и ботанические сады; ж) лечебно-оздоровительные местности и курорты (см. Закон "О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах" - ВФС, 1995, N 7, ст. 258).

Законодательством разграничиваются полномочия федеральных органов и органов власти субъектов федерации в этой сфере, а также органов местного самоуправления, предусматриваются формы координации деятельности по конкретным категориям особо охраняемых природных территорий, особенности их использования, разработки природных ресурсов, ограничения прав пользователей, финансовое, имущественное, санитарное и другие виды охраны и обеспечения территорий, виды ответственности за нарушение законодательства об особо охраняемых природных территориях.

Охрана памятников истории и культуры требует совместного ведения как в силу их нахождения на всей территории федеративного государства, так и общей заинтересованности федерации и ее субъектов в обеспечении их сохранности, эффективного использования в научных, воспитательных, эстетических, патриотических и иных целях. Различаются памятники истории (здания, сооружения и т.п., связанные с историческими событиями, выдающимися личностями и т.д.), археологии (захоронения, изваяния, наскальные изображения и др.), градостроительства и архитектуры (ансамбли, комплексы, исторические центры и т.п.), искусства (произведения монументального, изобразительного, прикладного и т.п. искусства), документальные памятники (кинофотодокументы, звукозаписи и т.п.). Охрана всех этих памятников состоит в установлении общефедеральных и региональных правил обеспечения их сохранности, зон охраны, осуществлении мероприятий по выявлению, учету, реставрации, определению особых режимов зон охраны и ответственности за их нарушение, а также видов органов, их полномочий, компетенции, задач по сохранению и правильному использованию памятников истории и культуры.

е) При комментировании п. "е" ч. 1 ст. 72 Конституции, закрепившего такие предметы совместного ведения, как общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта, следует обратить внимание на понятие "общие вопросы", под которыми, очевидно, имеются в виду те из них, которые требуют единого правового регулирования в масштабах всей федерации и одновременно устанавливают разграничение компетенции между федерацией и субъектами, соотношение объемов и пределов полномочий совместного ведения. По общему конституционному правилу эти пределы определяются самой федерацией в виде общих вопросов или принципов путем принятия федеральных законов, которые в силу их верховенства по отношению к правовым актам субъектов федерации содержат общефедеральные нормы, базовые, основные положения, общие начала регулирования тех или иных общественных отношений, конкретизация, детализация и развитие которых осуществляются субъектами федерации самостоятельно. В целом критерии отнесения того или иного вопроса или принципа к категории общих являются достаточно неоднозначными, порождают неопределенности и двусмысленности, неадекватную реакцию со стороны субъектов федерации и нуждаются в определении федеральным законом.

Устанавливая объем и пределы общенационального регулирования, Федеральный закон "Об образовании" (СЗ РФ, 1996, N 3, ст. 150) закрепляет разграничение компетенции и ответственности в области образования между национальными органами государственной власти и субъектами федерации. В рамках, установленных Законом, регулируется тот круг отношений в области образования, которые должны решаться одинаково всеми субъектами Российской Федерации. В этой части национальные законы являются законами прямого действия и применяются на всей территории России. Национальные законы вводят также общие установочные нормы по вопросам, которые относятся к компетенции субъектов Российской Федерации и в соответствии с которыми последние осуществляют собственное правовое регулирование. Субъекты федерации могут принимать в области образования законы и иные правовые акты, не противоречащие национальным законам. Таким образом, полномочия субъектов в данной области определяются по "остаточному" принципу (см. ст. 3 названного Закона).

Кроме разграничения компетенции между органами различных ветвей власти в области образования федерация определяет задачи по обеспечению и защите конституционного права граждан на образование (см. комментарий к ст. 43). К ним относится создание правовых гарантий для свободного функционирования и развития системы образования; определение прав, обязанностей, полномочий и ответственности физических и юридических лиц, а также правовое регулирование их отношений в данной области. На уровне федерации устанавливаются государственные гарантии прав граждан и общие вопросы языковой политики в области образования, государственные образовательные стандарты, общие основы системы образования, образовательные программы, формы обучения и виды образовательных организаций, учреждений, требования к содержанию образования и к организации учебного процесса, приему граждан в общеобразовательные и иные учреждения образования, управление системой образования, в том числе определяется исчерпывающая компетенция федерации и ее субъектов в лице их органов государственной власти и органов управления образованием и устанавливается, что она может быть изменена только законом. Основной объем работы по организации, финансированию и другим видам обеспечения образования выполняется непосредственно субъектами федерации.

Что касается общих вопросов воспитания, науки, культуры, физической культуры и спорта, то объем полномочий совместного ведения ими также устанавливается федерацией, исходя из необходимости обеспечения развития всех отраслей науки, единого культурно-воспитательного пространства, закрепления основных принципов организации, науки, управления культурой, определения научно обоснованных систем физической подготовки населения, а также решения иных вопросов в этих сферах (организации международных научных и культурных связей, установления правил проведения соревнований и присуждения спортивных званий и т.п.).

ж) Отнесение пунктом "ж" к совместному ведению федерации и ее субъектов лишь координации вопросов здравоохранения призвано определить и очертить функции государства в этой области, установить, что все остальное, что касается охраны здоровья, медицинской помощи и ее организации, финансирования программ охраны и укрепления здоровья (см. комментарий к ст. 41) в равной мере является совместной заботой федерации и ее субъектов. Координация вопросов здравоохранения включает: формирование общей концепции и стратегии развития здравоохранения, медицинской, фармацевтической и других видов деятельности, связанных с гарантированием права на охрану здоровья и медицинскую помощь, обеспечением безопасности населения, установлением нормативов и запретов, санитарных и иных норм, направленных на обеспечение санитарно-эпидемического благополучия, организации и проведения профилактики, диагностирования и лечения заболеваний. Координационная деятельность

связана и с финансированием федеральных программ охраны и укрепления здоровья населения, принятием мер по развитию государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения и поощрением деятельности, направленной на эти цели. Вместе с тем федерация обеспечивает единую в масштабе всей страны фармакопею, устанавливает обязательные медицинские стандарты и санитарные правила, регулирует вопросы санитарно-эпидемиологической службы, осуществляет подготовку медицинских работников, их аттестацию, а также выполняет международные договоры, осуществляет международное сотрудничество в этих сферах с иностранными государствами и международными организациями.

Функция защиты семьи, материнства, отцовства и детства, как и сфера охраны здоровья, следует из характеристики государства как социального (см. комментарий к ст. 7), в котором им обеспечивается государственная поддержка. Это означает, что функции государства в этой сфере не ограничиваются регулированием брачно-семейных отношений, а нуждаются в более широком по масштабам и содержанию внимании со стороны федерации и ее субъектов. Связано это прежде всего с гарантированием защиты материнства, детства, семьи, с возложением на родителей равных прав и обязанностей заботиться о детях, их воспитании, с возложением на трудоспособных

детей заботы о нетрудоспособных родителях (см. комментарий к ст. 38). В целях обеспечения гарантированной государством защиты семьи, материнства, отцовства и детства федерация совместно с субъектами устанавливает общие начала их защиты, определяет категории лиц, нуждающихся в ней, предусматривает различные льготы для многодетных семей, одиноких матерей и отцов, детей с физическими недостатками,

инвалидов, а также семей, потерявших кормильца, организует и обеспечивает помощь в воспитании детей самими гражданами или через сеть специальных детских учреждений (детские дома, школы-интернаты и т.п.). Федеральным законодательством установлена, в частности, единая система государственных пособий гражданам, имеющим детей, в связи с их рождением и воспитанием, которая обеспечивает гарантированную государством материальную поддержку материнства, отцовства и детства. Законом "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей" (ВФС, 1995, N 16, ст. 644) устанавливаются виды таких пособий (по беременности и родам, при рождении ребенка, на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им 1,5 лет, ежемесячное пособие на ребенка), право на их получение, период выплаты и размеры. КЗоТ предусмотрены отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста 3 лет, а также отпуска женщинам, усыновившим детей, и т.д. (ВФС, 1995, N 27, ст. 1210).

Федерация, ее субъекты обеспечивают государственную поддержку женских, молодежных, детских и других общественных объединений, деятельность которых направлена на социальное становление, развитие и самореализацию детей и молодежи в общественной жизни, на охрану и защиту их прав (см., например, Федеральный закон "О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений" - ВФС, 1995, N 19, ст. 799).

Под социальной защитой понимается система гарантированных государством экономических, социальных и правовых мер государственной поддержки различных категорий граждан (инвалидов, пожилых, пострадавших от аварий, катастроф и т.п.). Эта система включает как пенсионное обеспечение, так и пособия, иные гарантии социальной защиты (создание социальных служб, становление стандартов социального обслуживания, видов помощи, управление социальным обслуживанием и др.). Разграничение компетенции федеральных органов и органов государственной власти субъектов федерации в конкретных областях социальной защиты осуществляется

федеральными законами как путем установления исчерпывающих перечней прерогатив

как федерации, так и ее субъектов либо по остаточному принципу: в Федеральном законе "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" (ВФС, 1995, N 34, ст. 1558), например, использован перечневый метод, а в Законе "Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации" (ВФС, 1995, N 35, ст. 1660) – "остаточный" принцип, т.е. все, что урегулировано Законом, то и находится в ведении федерации. Субъекты Российской Федерации вне полномочий органов государственной власти федерации, предусмотренных этих Законом, осуществляют

собственное правовое регулирование социального обслуживания, представляющего собой деятельность социальных служб по социальной поддержке, оказанию социально-бытовых,

социально-медицинских, психолого-педагогических, социально-правовых услуг и материальной помощи, проведению социальной адаптации и реабилитации граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации. Вполне естественно, что реализация всех этих задач осуществляется федерацией и субъектами совместно, с учетом конкретных условий региона. В ведении субъектов федерации находятся почти все учреждения социального обеспечения: детские дома, дома инвалидов, ветеранов и т.п.

Система социального обеспечения как составная часть системы социальной защиты охватывает прежде всего правовое регулирование пенсионного обеспечения, установление различных материальных льгот (оплаты жилья, медицинскому, лекарственному

и санаторно-курортному, транспортному обеспечению и обслуживанию различных категорий граждан – участников Великой Отечественной войны, лиц, награжденных некоторыми орденами и медалями, участников ликвидации чернобыльской и других техногенных катастроф и др.). Многие субъекты федерации устанавливают дополнительные

региональные меры социальной защиты: повышенные пенсии, надбавки к ним, иные льготы, направленные на улучшение социального обеспечения граждан.

з) Осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий требуют, как правило, совместных усилий федерации и ее субъектов, на территории которых они произошли, соучастия, взаимодействия многих из них. На уровне федерации устанавливается правовой режим чрезвычайного положения (см. комментарий к ст. 88), а также регламентируются

меры защиты населения и территорий от различных чрезвычайных ситуаций, вводятся меры профилактического характера (см. Закон "О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)" – ВФС, 1995, N 10, ст. 348), обеспечиваются режимы карантина, борьбы с эпидемиями, эпизоотиями, а также санитарно-эпидемиологический, ветеринарный

и фитонадзоры, контроль за качеством продуктов питания, импортируемых в страну, и т.д. Федерацией определяется статус специализированных органов по осуществлению

мер в этой сфере (например, МЧС), основные принципы их деятельности, задачи, порядок их создания, комплектования, аттестации, порядок осуществления работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций, права руководителей этих работ, а также правила возмещения расходов по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и финансирования создания и деятельности аварийно-спасательных служб, другие вопросы организационно-технического, управленческого и правового характера (см. Закон "Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей" – ВФС, 1995, N 27, ст. 1209). В этой сфере широко применяется координация деятельности соответствующих служб на территории России, преследующая цели оперативного реагирования, привлечения необходимых сил и средств, унификации правовой базы деятельности служб, персонала, а также подготовки персонала, производства средств спасения и борьбы с бедствиями, обеспечения взаимодействия органов исполнительной власти федерации, ее субъектов, местного самоуправления, специально

уполномоченных на решение задач в тех или иных ситуациях чрезвычайного характера.

и) Установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации находится в совместном ведении с ее субъектами и, как и в ряде других случаев, очерчивает по существу полномочия федерации в этой сфере. При этом характерно, что согласно ст. 57 Конституции установление налогов и сборов возможно только законом (см. комментарий к ст. 57, согласно которой законно установленными налогами являются только те, которые взимаются на основе закона). Закон "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" (ст. 2) определяет, что все виды платежей (налоги, сборы, пошлины) взимаются только в установленном законом порядке. Для субъектов федерации не исключается возможность установления собственных налогов и сборов, но лишь в пределах, определенных Конституцией, и с соблюдением основных прав и свобод граждан. На это указывается в п. 4 мотивировочной части постановления Конституционного Суда Российской Федерации N 9-П от 4 апреля 1996 г. по делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих

на постоянное жительство в названные регионы (РГ, 17 апреля 1996 г.). В решении Суда указывается также, что Конституция исключает возможность установления налогов и сборов органами исполнительной власти. Субъекты федерации в своих законах о налогах и сборах должны учитывать такие конституционные принципы, как принцип равенства и принцип соразмерного конституционно значимым целям ограничения прав и свобод. Принцип равенства предполагает, что оно достигается посредством справедливого перераспределения доходов и дифференциации налогов и сборов. Налогообложение, парализующее реализацию гражданами их конституционных прав, должно быть признано несоразмерным.

Важнейшим общим принципом налогообложения, таким образом, является закрепленное

ч. 3 ст. 75 Конституции правило о том, что система налогов, взимаемых в федеральный

бюджет, и общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации устанавливаются

федеральным законом. Субъекты федерации, следовательно, не вправе определять налоговые изъятия произвольно, в нарушение принципов, закрепленных Конституцией и федеральным законом, что вытекает из принципа обеспечения проведения

Правительством

единой финансовой политики, составной частью которой является налоговая политика (см. комментарий к ст. 114). Устанавливаемые субъектами федерации налоги и сборы, таким образом, не должны нарушать установленные Конституцией принципы и права гражданина и человека, не могут противоречить общим принципам налогообложения

в Российской Федерации, а предусматривать их позитивные дополнения в виде льгот по их уплате, отражающих интересы региона, и т.д.

к) Перечисленные в п. "к" отрасли законодательства - административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное, о недрах, об охране окружающей среды - взаимосвязаны с указанными в п. "б", "в", "д", "е", "ж", "з" комментируемой статьи предметами совместного ведения федерации и ее субъектов, поскольку все указанные отрасли законодательства

регулируют те или иные правоотношения, отражающие предметы совместного ведения. Так, административное и административно-процессуальное законодательство имеет своим предметом, в частности, установление юридической ответственности за совершение административных правонарушений, а также порядок производства по ним, совершенных в сфере природопользования, ее охраны и т.п. Объем полномочий федерации в указанных отраслях законодательства определяется тем, что в масштабе всей федерации должны действовать систематизированные законодательные акты, регулирующие порядок издания актов, виды и формы ответственности за отдельные

правонарушения, единый порядок рассмотрения и разрешения дел и другие общезначимые принципы, основания, пределы разделения компетенции между органами, уполномоченными разрешать дела в той или иной сфере, виды санкций, общие правила их применения и т.п. Поскольку каждой из перечисленных отраслей законодательства присущ собственный предмет регулирования, объем должен определяться федерацией по типу либо основ законодательства, либо, с общего согласия, федерального кодекса, закрепляющего возможность отдельных субъектов федерации по их желанию принимать собственные кодексы или иные законы, которые, однако, не должны противоречить общефедеральным, сужать либо расширять установленные им пределы, объем регулирования.

В настоящее время приняты Семейный (СЗ РФ, 1996, N 1, ст. 16) и Водный (ВФС, 1995, N 32, ст. 1429) кодексы Российской Федерации, значительно обновлены Кодекс законов о труде, лесное, а также законодательство о недрах, об охране окружающей среды (см., например, Закон от 24 апреля 1995 г. "О животном мире" - ВФС, 1995, N 13, ст. 476), разрабатываются или находятся в стадии принятия земельный, жилищный кодексы, другие акты, касающиеся регулирования названных общественных отношений.

л) Содержащееся в п. "л" наименование предмета совместного ведения - кадры судебных и правоохранительных органов, адвокатура, нотариат - отражает разделение этих органов на ветви власти, существование различных порядков их назначения, требований, предъявляемых к ним. Применительно к кадрам судебных органов - судьям всех судов речь идет об участии субъектов федерации в определении их статуса, требований и условий занятия должности, формировании персонального состава судов как на этапе подбора кандидатур, их аттестации (например, квалификационными коллегиями субъектов федерации), так и путем использования процедур согласования кандидатур на должности председателей судов республик, областей, краев, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономной области и автономных округов. Формы, процедуры, порядок совместного ведения по вопросу о кадрах судебных органов устанавливаются федеральными конституционными законами о Конституционном, Верховном, Высшем Арбитражном Судах и законами о судоустройстве, о статусе судей в Российской Федерации, Положением о квалификационных коллегиях судей Российской Федерации. Полномочиями в этой сфере наделен Президент Российской Федерации, Председатель Верховного и Высшего Арбитражного Судов, а также аналогичные должностные лица субъектов федерации (в основном республик).

Применительно к кадрам правоохранительных органов речь идет об определении в законах и совместном осуществлении единой кадровой политики, включающей участие субъектов федерации в подборе прежде всего руководителей прокурорских, налоговых и иных централизованных федеральных органов (например, МВД), а также о подготовке таких кадров, определении их статуса, условий прохождения службы, установлении им различных гарантий, льгот и т.д. По общему правилу, если федеральным законом не определяются требования к работникам правоохранительных органов и это не отнесено к ведению федерации, субъекты осуществляют собственное правовое регулирование.

Совместное ведение вопросов об адвокатуре и нотариате обусловлено гарантированием государством каждому права на получение квалифицированной юридической помощи (см. комментарий к ст. 48), а также обеспечением граждан нотариальным обслуживанием.

м) Комментируемый пункт закрепляет в качестве предмета совместного ведения федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации защиту исконной среды обитания и традиционного

образа жизни малочисленных этнических общностей. Под данными общностями надо понимать коренные малочисленные народы, наделенные по Конституции особым статусом

(ст. 69). Его признание ставит перед государством задачу создания условий для развития этих народов адекватно их потребностям. Этим целям служит защита их исконной среды обитания и образа жизни.

Требование беречь названные ценности согласуется с международно-правовыми стандартами (см. Конвенцию МОТ N 169 от 26 июня 1989 г. "О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, в независимых странах"). Оно вызвано своеобразием этнических общностей: малочисленностью и, следовательно, большей уязвимостью при сохранении традиционного уклада жизни; особой связью с землей (средой обитания), которая для них, живущих рыболовством, охотой, оленеводством, собирательством, образует материальную и духовную основу жизнедеятельности. При этом, решая проблему защиты исконной среды обитания и образа жизни, государство

не только способствует выживанию этнических общностей, но и создает предпосылки для использования накопленных ими знаний и навыков рационального взаимодействия человека с природой и его выживания в экстремальных условиях, в каких обычно пребывают, например, малочисленные народы Севера.

Отнесение рассматриваемых вопросов к совместному ведению Российской Федерации

и ее субъектов вполне объяснимо. С одной стороны, тем, что есть необходимость в выработке общих принципов и подходов, ибо коренные малочисленные народы проживают на территориях почти трех десятков субъектов федерации; соответственно, федеральные начала обеспечивают равноправие этих народов на уровне гарантированных

в России стандартов, дают органам государственной власти субъектов федерации ориентиры в правозащитной области. С другой стороны, учитывается, что каждый из народов обладает спецификой (по видам и обычкновениям традиционной деятельности,

численности, характеру расселения, культуры и т.п.) и является неотъемлемой частью населения субъектов федерации, которые и должны обеспечивать "привязку" общеправовых предписаний к конкретным условиям бытия данных этнических общностей.

Констатируя, что ответственность в принятии мер возлагается на Российскую Федерацию и ее субъектов, одновременно следует подчеркнуть, что она неравнозначна.

Если исходить из Конституции, относящей признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина, использование и охрану земель и других природных ресурсов, местное самоуправление к основам конституционного строя (ст. 2, 9, 12), а также из того, что в исключительном ведении Российской Федерации находятся территория России, регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экологического и национального развития федерации (п. "б", "в", "е" ст. 71), то можно сделать вывод о приоритетности федеральных усилий в рассматриваемой области. Эта юридическая предпосылка дополняется элементами политико-государственной целесообразности: непосредственная федеральная

забота о коренных малочисленных народах - не только способ повышения степени защиты их особых интересов, но и удобный повод для сдерживания регионального сепаратизма, большего федерального присутствия в регионе. Не случайно в практике других федеративных государств (США, Канада) определяющим в отношении аборигенов является внимание со стороны именно центральных органов власти.

Вместе с тем Конституция в совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов включает защиту прав и свобод человека и гражданина; вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными

ресурсами; природопользование; охрану окружающей среды; особо охраняемые природные территории; земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды; общие вопросы воспитания, образования, культуры (п. "б", "в", "д", "е", "к" ст. 72), т. е. все то, что и составляет содержание деятельности по защите исконной среды обитания и образа жизни малочисленных

общностей. Данное положение подтверждает взаимную ответственность в решении названных проблем, возможность каждого субъекта федерации действовать, сообразуясь

с имеющимися потребностями. Однако региональное нормотворчество в указанной сфере ограничено: оно допустимо только по вопросам совместного ведения и вне пределов ведения Российской Федерации; правовые акты принимаются в соответствии с федеральными законами и должны быть нацелены не столько на первичное нормоустановление,

сколько на юридическое обеспечение проводимых мероприятий и используемых мер защиты прав и законных интересов коренных малочисленных народов.

В настоящее время складывается система правовой защиты исконной среды обитания и образа жизни малочисленных этнических общностей. На уровне Российской Федерации и ее субъектов действуют нормы, гарантирующие некоторые их права в области землепользования, пользования недрами, лесом, животным миром, в сферах культуры, образования, языка и т.д. Ведется подготовка федерального закона, который будет комплексно определять правовой статус коренных малочисленных

народов России.

н) Установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления предполагает законодательное регулирование этой сферы как федеральными законами, так и актами субъектов федерации. Оно направлено на реализацию принципов разделения властей и единства системы государственной

власти (см. комментарий к ч. 3 ст. 5, ст. 10, а также следует из признания в Российской Федерации местного самоуправления как одной из основ конституционного

строения (см. комментарий к ст. 12, 130-133). Поскольку речь идет об установлении общих принципов, подлежащих по своей природе законодательному урегулированию, это соответствует конституционным задачам законодательной власти как федерации, так и ее субъектов. При этом наиболее сложной проблемой для федерации, как показывает практика, в частности, Конституционного Суда, является определение пределов, ограничивающих самостоятельный выбор субъектов при осуществлении ими собственного правового регулирования организации и деятельности органов государственной власти и сферы местного самоуправления. Очевидно, что под такими общими принципами понимаются прежде всего те, которые содержатся в Конституции и сформулированы как основы конституционного строения, общие начала организации государственной власти: верховенство Конституции и законов федерации,

равноправие ее субъектов, самостоятельность и полнота государственной власти в пределах полномочий, отнесенных к собственному ведению, построение системы органов государственной власти на основе разделения властей и другие наиболее значимые предписания, которые не препятствуют реализации субъектами федерации их статуса, учету их особенностей, не сужают возможности субъектов регулировать организацию системы органов власти на своей территории.

Модели организации законодательной и исполнительной властей в субъектах отличаются разнообразием как в распределении полномочий, так и в определении форм взаимодействия, обусловленного разным статусом самих субъектов (республики являются государствами, ряд областей и краев имеют в своем составе автономные округа и т.д.). Однако установление и соблюдение общих принципов организации системы органов власти не должно вести к шаблонизации, копированию федеральной схемы, унификации структуры этих органов, игнорированию разнообразия в этой

сфере, разумеется, при неуклонном соблюдении основ конституционного строя и установленных федеральным законом общих принципов. Оно должно способствовать выработке и применению инструментов, позволяющих избежать перекосов в понимании и реализации принципов народовластия, самостоятельности субъектов федерации.

Общие принципы местного самоуправления установлены Федеральным законом от 12 августа 1995 г. (ВФС, 1995, N 27, ст. 1212) и включают определение унифицированных

для всех субъектов понятий и терминов местного самоуправления, его сущности и места в системе конституционных ценностей, формы реализации права граждан на осуществление местного самоуправления, распределение полномочий между федеральными

органами и органами субъектов федерации по отношению к самоуправлению, предметы ведения собственно местного самоуправления и т.п. (см. комментарии к ст. 130-133).

Совокупность установленных Законом общих принципов, понятий, полномочий, основ, гарантий и ответственности в сфере местного самоуправления позволит субъектам федерации принять собственные законы, учитывающие региональные, исторические, социально-экономические, национальные и иные местные условия и традиции.

о) Координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации,

выполнение ее международных договоров призваны направлять и поощрять участие субъектов в реализации международных и внешнеэкономических отношений, международных договоров, регулирование которых является прерогативой Федерации, а непосредственное осуществление предполагает и участие субъектов. Речь идет прежде всего о координации связей в области международного научного, технического,

культурного, гуманитарного, экологического и иного сотрудничества, осуществляемого

субъектами в рамках федеральных и собственных программ, а также в осуществлении внешнеэкономических связей, касающихся осуществления инвестиционных проектов, внешнеторговой деятельности, технологического сотрудничества и т.п.

Применительно,

например, к внешней торговле Федеральный закон "О государственном регулировании внешнеторговой деятельности" (ВФС, 1995, N 29, ст. 1263) устанавливает механизмы ее координации, включающей согласование разработки и реализации уполномоченным федеральным органом решений, планов, программ, проектов, договоров, затрагивающих

интересы субъектов и находящихся в их компетенции, непосредственное участие органов исполнительной власти в разработке предложений по совершенствованию экспорта-импорта, контроля, таможенного регулирования, приграничной торговли, созданию и обеспечению деятельности свободных экономических зон (например, Калининградской области, Находки), стимулированию внешнеэкономических связей хозяйствующих субъектов.

Выполнение международных договоров регулируется Законом "О международных договорах Российской Федерации" (ВФС, 1995, N 21, ст. 908), п. 3 ст. 32 которого возлагает на органы власти соответствующих субъектов Федерации обеспечение в пределах своих полномочий добросовестного их выполнения в соответствии с условиями самих договоров и нормами международного права.

2. Часть 2 ст. 72, установившая, что положения данной статьи в равной мере распространяются на республики, края, области, города федерального значения,

автономную область, автономные округа, имеет целью не только подтвердить равноправие

субъектов Федерации применительно к определению и реализации ими совместных с Федерацией предметов ведения и полномочий, но и придать им императивный характер, общеобязательность при соблюдении и применении независимо от тех

или иных особенностей статуса субъектов, обусловленных, в частности, расширяющейся практикой заключения договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти федерации и ее субъектов. В этих договорах детализируются положения ст. 72, учитывается специфика и возможности реализации субъектами своей части полномочий по конкретным предметам ведения, предусматривается заключение соглашений по отдельным вопросам, включая разработку федеральных программ. Например, п. "а" ст. 1 Договора о разграничении полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Бурятия (Российская газета, 14 ноября 1995 г.) устанавливаются дополнительные гарантии экономической деятельности и природопользования на территории Республики Бурятия, прилегающей к озеру Байкал.

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.

Комментарий к статье 73

Комментируемая статья посвящена третьему способу определения предметов ведения и полномочий – формулированию исключительной сферы ведения субъектов федерации. Содержание статьи находится в системной связи со ст. 71 и 72 Конституции, рядом других ее статей, которые устанавливают общие начала федеративного устройства (ст. 5), конституционные основы разграничения предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами (ч. 2 и 3 ст. 11), формулируют положения о статусе субъектов, порядке его определения и изменения. Многие полномочия субъектов определены в самой Конституции в виде прав и обязанностей осуществлять собственное правовое регулирование вне пределов ведения федерации и совместного ее ведения с субъектами (ч. 3 ст. 67, ч. 4 и 5 ст. 76), самостоятельно устанавливать систему органов государственной власти (ст. 77), взаимно делегировать полномочия (ч. 2 и 3 ст. 77), права субъектов в отдельных сферах жизни, например свои государственные языки (ст. 68), иметь своих представителей в Совете Федерации, обращаться в Конституционный Суд с запросом о толковании Конституции (ч. 5 ст. 125), согласовывать вопрос о назначении прокурора субъекта Федерации (ч. 3 ст. 129), одобрять поправки к гл. 3-8 Конституции (ст. 136) и др. Однако осуществление указанных полномочий регламентируется самой федерацией, в том числе путем определения пределов ведения.

Формулировка комментируемой статьи об обладании субъектами Федерации всей полнотой государственной власти вне пределов ведения федерации и полномочий по предметам совместного ведения с субъектами провозглашает презумпцию их полномочий, компетенции их органов государственной власти в тех областях, которые составляют их собственный, исключительный предмет регулирования, управления, организации и принятия решений. Подобный метод определения полномочий и предметов ведения субъектов федерации предполагает установление ими в своих конституциях, уставах, законах и иных нормативных правовых актах своих полномочий, компетенции органов власти и т.д. Это позволяет не устанавливать закрытые, исчерпывающие перечни, открывает простор для самостоятельности в реализации государственной

власти на территории субъекта, разумеется в соответствии с основами конституционного строя, с учетом верховенства Конституции и приоритета федеральных законов, их действия в случае противоречия им законов и иных правовых актов субъекта Федерации.

Наконец, при раскрытии смысла и значения положений ст. 73, ее терминологии необходимо исходить из того, что разграничение полномочий и предметов ведения между федерацией и ее субъектами осуществляется как самой Конституцией, федеральными законами, так и Федеративным и иными договорами (см. комментарий к ст. 11). Последние могут сузить или расширить пределы ведения как федерации, так и субъектов и отражают конституционно-договорную природу федеративных отношений, наличие асимметричности в федеративном устройстве и фактической "разностатусности" субъектов при общем для всех конституционно-правовом статусе равноправных субъектов федерации. Важно, чтобы сочетание всех этих свойств, начал федерализма, их соотношение способствовали как развитию федерации, так и устранению деструктивных моментов, нарушающих единство, целостность и другие фундаментальные основы конституционного строя Российской Федерации.

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.

Комментарий к статье 74

1. Часть 1 комментируемой статьи гарантирует экономическое единство территории Российской Федерации, которое является элементом федеративного устройства России, дополняющим единство системы ее государственной власти.

Положения ч. 1 ст. 74 корреспондируют ч. 1 ст. 8 Конституции, гарантирующей в Российской Федерации единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержку конкуренции, свободу экономической деятельности. Они связаны и с другими ее нормами, закрепляющими право каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ч. 1 ст. 34); право частной собственности (ст. 35); финансовые основы (ст. 75, п. "а", "в" ч. 1 ст. 114); запрет издавать законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина (ч. 2 ст. 55). В своей совокупности приведенные положения создают предпосылки для развития рыночной экономики, а предписания, изложенные в ч. 1 комментируемой статьи, являются одним из важнейших условий ее нормального функционирования.

Изложенные в ней конституционные требования воспроизводятся ГК, который провозглашает свободу перемещения товаров, услуг и финансовых средств на всей территории Российской Федерации (ч. 3 ст. 1). Они отражаются в других правовых

актах. В частности, в Законе РСФСР от 22 марта 1991 г. "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках" (ВВС РСФСР, 1991, N 16, ст. 499), запрещающем органам государственной власти принимать акты и (или) совершать действия, ограничивающие самостоятельность хозяйствующих субъектов, и устанавливать запреты на продажу (покупку, обмен, приобретение) товаров из одного региона России в другой (ст. 7); в Указе Президента РСФСР от 12 декабря 1991 г. "О едином экономическом пространстве РСФСР" (ВВС РСФСР, 1991, N 51, ст. 1830), в котором юридически обозначались компоненты рыночной экономики и организационно-правовые средства их обеспечения; в постановлении Правительства Российской Федерации от 27 ноября 1995 г. "О задачах федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по обеспечению социально-экономического развития страны до конца 1995 года" (СЗ РФ, 1995, N 49, ст. 4807), предписывающем органам исполнительной власти субъектов федерации не допускать принятия решений, ограничивающих перемещение сельскохозяйственной продукции и продовольствия в пределах Российской Федерации (п. 4).

Такой подход достаточно типичен для федеративных государств. Так, в Конституции Австрийской Республики записано, что территория федерации едина в области валютных, хозяйственных и таможенных отношений; внутри федерации не могут устанавливаться таможенные или иные транспортные ограничения (ст. 4). Основной Закон ФРГ возлагает на федерацию обеспечение таможенного и торгового единства территории, свободы товарооборота (п. 5 ст. 73). Конституция США содержит запрет облагать налогами или пошлинами предметы, вывозимые из какого-либо штата (раздел 9 ст. 1).

Юридическое содержание требований, сформулированных в ч. 1 ст. 74, сводится к следующему. Во-первых, они распространяются на отношения, складывающиеся в пределах территории Российской Федерации.

Во-вторых, их адресатами являются субъекты, наделенные правом принимать нормативно-правовые решения. В качестве таковых, если исходить из ст. 71 (п. "ж" и "з"), 72 (п. "и" ч. 1), 73 и 132 (ч. 1) Конституции, выступают федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления.

В-третьих, запрещается принятие норм, предусматривающих таможенные границы внутри России. При этом имеются в виду границы, подобные таможенным, в смысле ст. 3 Таможенного кодекса Российской Федерации от 18 июня 1993 г. (ВВС РФ, 1993, N 31, ст. 1224), с особым режимом перемещения через них товаров, включая использование таможенного тарифа (см. Закон Российской Федерации от 21 мая 1993 г. "О таможенном тарифе" ВВС РФ, N 23, ст. 821), с целью защиты экономического суверенитета и экономической безопасности Российской Федерации, упорядочения связей российской экономики с мировым хозяйством.

В-четвертых, признается недопустимым установление также каких-либо пошлин, сборов и иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств, т.е. запрет на подобного рода нормотворчество носит абсолютный характер.

Именно и по этим обстоятельствам Конституционный Суд Российской Федерации постановлением от 4 апреля 1996 г. по делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, пребывающих на постоянное жительство в названные районы (Российская газета, 17 апреля 1996 г.), квалифицировал соответствующие правовые нормы, ставящие регистрацию граждан по месту пребывания и по месту жительства в зависимость

от уплаты сборов, как препятствующие реализации ими основных прав и свобод, в том числе права свободно пользоваться и распоряжаться имуществом, свободно перемещать товары, услуги и финансы.

В-пятых, предполагается, что правовые акты, ограничивающие экономическую свободу путем необоснованного введения названных запретов, будут признаваться юридически недействительными, опротестовываться прокуратурой, отменяться в установленном порядке или аннулироваться судами. Так, Конституционный Суд Республики Карелия, руководствуясь положениями Конституции Российской Федерации (ст. 74) и Конституции Республики Карелия, гарантирующей свободу экономической деятельности и предпринимательства (ч. 3 ст. 6), своим постановлением от 19 апреля 1995 г. (ВКС, 1995, N 4, с. 57) признал полностью неконституционным Закон Республики Карелия "О порядке вывоза круглого леса за пределы Республики Карелия" от 26 марта 1992 г., которым вводились пошлины на вывозимый за пределы республики круглый лес в размере 400% от рыночных (договорных) цен, лицензирование деятельности по вывозу этого леса с территории Карелии и санкция за неисполнение Закона в размере 10-кратной рыночной цены фактически вывозимой древесины. Еще раньше подобное определение принято Судебной коллегией по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 8 апреля 1992 г., которым было отменено решение Хабаровского краевого суда и признано незаконным решение президиума Хабаровского краевого Совета от 28 апреля 1990 г. "О запрещении вывоза из края продовольственных товаров" в части установления ограничений для транспортных организаций по вывозу продовольствия за пределы края, осуществлению товарообмена вне его границ только при наличии письменного разрешения крайисполкома. Такие предписания, как констатировала коллегия, не согласуются с правами собственника, открытостью территориальных рынков и полномочиями областных органов власти и органов местного самоуправления (ВВС, 1992, N 7, с. 13).

За установление подобных запретов должностные лица могут привлекаться к ответственности: административной (ст. 166 КоАП), уголовной (ст. 170, 171, 200 УК) и гражданско-правовой (ст. 1069 ГК). Причем в последнем случае ответственность по возмещению вреда, возникающего в результате издания незаконного акта, несут также соответствующие органы государственной власти и органы местного самоуправления.

2. Часть 2 комментируемой статьи предусматривает исключения из общего правила, допуская в отдельных случаях возможность введения ограничений в сфере экономической деятельности. При этом, во-первых, речь идет об изменении режима, а не об абсолютном запрете деятельности экономических субъектов; во-вторых, ограничения касаются перемещения товаров и услуг, но не финансов; в-третьих, особые правила устанавливаются с учетом конкретных обстоятельств и только федеральным законом, если это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей.

Подобные ограничения не исключаются в условиях чрезвычайного положения (ч. 1 ст. 56 Конституции). Оно может вводиться в соответствии с Законом РСФСР от 17 мая 1991 г. "О чрезвычайном положении" (ВВС, 1991, N 22, ст. 773), когда происходят стихийные бедствия, эпидемии, эпизоотии, крупные аварии, имеется угроза насильственного изменения конституционного строя, и сопровождается установлением мер, предусматривающих особый режим въезда и выезда, ограничение движения транспортных средств и их досмотр, ограничение или запрещение продажи оружия, ядовитых веществ, спиртных напитков, мобилизацию транспортных средств, переориентацию хозяйственной деятельности государственных предприятий и т. д. В ч. 3 ст. 56 Конституции записано, что не подлежат ограничению права и свободы, предусмотренные, в частности, ч. 1 ст. 34.

Федеральные законы предусматривают различного рода ограничения по перемещению товаров и услуг также в некоторых других случаях. К ним относятся: введение военного положения (см. ст. 20-22 Закона Российской Федерации от 24 сентября 1992 г. "Об обороне" - ВВС РФ, 1992, N 42, ст. 2331); введение на отдельных территориях карантина, других ограничений, направленных на предотвращение распространения и ликвидацию очагов заразных и массовых незаразных болезней животных (см. ст. 3, 9, 13, 15, 17-19 Закона Российской Федерации от 14 мая 1993 г. "О ветеринарии" - ВВС РФ, 1993, N 24, ст. 857); проведение комплексных мероприятий в целях предупреждения возникновения и распространения, а также ликвидации инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний и отравлений людей (см. ст. 24, 30 Закона РСФСР от 19 апреля 1991 г. "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" - ВВС РСФСР, 1991, N 20, ст. 641); пограничный режим (см. ст. 16-21 Закона Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. "О Государственной границе Российской Федерации" - ВВС РФ, 1993, N 17, ст. 594). Специальные ограничения устанавливаются на оборот служебного и гражданского оружия (см. ст. 6, 22, 28 Закона Российской Федерации от 20 мая 1993 г. "Об оружии" - ВВС РФ, 1993, N 24, ст. 860).

Названные случаи сужения свободы экономической деятельности согласуются с положениями Конституции о том, что "права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства" (ч. 3 ст. 55). Они соответствуют международно-правовым стандартам (см. ст. 4, 5 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах; ст. 4, 12 Международного пакта о гражданских и политических правах).

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.

Комментарий к статье 75

1. Официальной денежной единицей Российской Федерации является рубль. Введение других денежных единиц и выпуск денежных суррогатов запрещаются. Эмиссия (выпуск) наличных денег, организация их обращения и изъятия из обращения на территории России осуществляется исключительно Центральным банком Российской Федерации.

Банкноты (банковские билеты) и монеты Банка России единственное законное средство платежа на территории Российской Федерации. Они являются безусловными обязательствами Банка России и обеспечиваются всеми его активами. Их подделка и незаконное изготовление преследуются по закону (ст. 29, 30 Федерального закона от 26 апреля 1995 г. "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" (СЗ РФ, 1995, 18, ст. 1593).

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

Центральный банк Российской Федерации своими актами определяет порядок изготовления денежных знаков, правила их перевозки, хранения и инкассации, создание резервного фонда денежных знаков, установление признаков и порядка платежеспособности, замены и уничтожения поврежденных денежных знаков (см. Закон о Банке России).

Конституционно закрепленная единая денежная единица на всей территории России позволяет государству использовать деньги как один из важнейших регуляторов экономических отношений, формировать их в необходимом для государственных и общественных интересов направлении.

Движение денег, обеспечивающее круговорот товаров и нетоварные платежи и расчеты, осуществляется в наличной и безналичной формах. При обращении наличных денег средством платежа являются реальные денежные знаки. Безналичное денежное обращение состоит в списании определенной денежной суммы со счета одного субъекта в банковском учреждении и зачислении ее на счет другого субъекта в этом же или ином банковском учреждении.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 1994 г. N 1258 "Об установлении предельного размера расчетов наличными деньгами в Российской Федерации между юридическими лицами" (СЗ РФ, 1994, N 31, ст. 3276) определен предельный размер расчетов наличными деньгами между юридическими лицами в 2 млн. рублей по одному платежу. Все расчеты между юридическими лицами, превышающие указанный размер, производятся только в безналичном порядке.

Порядок осуществления безналичных расчетов установлен Положением о безналичных расчетах в Российской Федерации, утвержденным Центральным банком 9 июля 1992 г. (Экономист, 1992, N 11, с. 88-96).

Наличное денежное движение осуществляется через кассовые операции, заключающиеся в приеме, хранении и выдаче наличных денег.

Указом Президента Российской Федерации от 14 июня 1992 г. "О дополнительных мерах по ограничению налично-денежного обращения" (ВВС РФ, 1992, N 25, ст. 1418) установлено, что предприятия, организации и учреждения независимо от их организационно-правовой формы обязаны хранить свои денежные средства в учреждениях банков; должны производить расчеты по своим обязательствам с другими предприятиями в безналичном порядке через учреждения банков; могут иметь в своей кассе наличные деньги в пределах лимитов, установленных учреждениями банков по согласованию с руководителями предприятий; обязаны сдавать в банк всю денежную наличность сверх установленных лимитов остатка наличных денег в кассе в порядке и в сроки, согласованные с учреждениями банка; имеют право хранить в своих кассах наличные деньги сверх установленных лимитов только для оплаты труда, выплаты пособий по социальному страхованию, стипендий, пенсий и только на срок не свыше трех рабочих дней.

Денежные расчеты с населением по торговым операциям или оказанию услуг всеми предприятиями, организациями, учреждениями, их филиалами и другими обособленными подразделениями также производятся с обязательным применением контрольно-кассовых машин (см. Закон Российской Федерации от 18 июня 1993 г. "О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением". - ВВС РФ, 1993, N 27, ст. 1018).

Получение от населения наличных денег без применения контрольно-кассовых машин допускается в отдельных категориях предприятий согласно перечню, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 1993 г. N 745 (САПП, 1993, N 32, ст. 3017).

2. Согласно ст. 4 Федерального закона "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" Банк России во взаимодействии с Правительством Российской Федерации разрабатывает и проводит единую государственную денежно-кредитную политику, направленную на защиту и обеспечение устойчивости рубля (СЗ РФ, 1995, N 18, ст. 1593).

Защита и обеспечение устойчивости рубля, в том числе его покупательной способности и курса по отношению к иностранным валютам, является основной функцией Банка России, которую он осуществляет независимо от других органов государственной власти (ч. 2 ст. 75 Конституции).

В порядке денежно-кредитного регулирования Банк России определяет нормы обязательных резервов, процентных ставок по кредитам, устанавливает экономические

нормативы для коммерческих банков, проводит операции с ценными бумагами (см. Федеральный закон о Банке России и Федеральный закон "О банках и банковской деятельности" от 3 февраля 1996 г. (СЗ РФ, 1996, N 6, ст. 492).

Банк России использует процентную политику для воздействия на рыночные процентные ставки в целях укрепления рубля. Для воздействия на курс рубля и на суммарный спрос и предложение денег им осуществляются валютные интервенции, т.е. купля-продажа иностранной валюты на валютном рынке. На защиту и обеспечение устойчивости рубля направлены проводимые Банком России операции по купле-продаже казначейских векселей, государственных ценных бумаг, краткосрочные операции с ценными бумагами с совершением позднее обратной сделки (ст. 37, 39, 41 Закона о Банке России).

В целях проведения единой государственной денежно-кредитной политики Банк России после консультаций с Правительством вправе применить установление лимитов на кредитование других банков, проведение кредитными организациями отдельных банковских операций.

Банк России устанавливает порядок приобретения и использования в Российской Федерации валюты Российской Федерации нерезидентами, а также порядок вывоза и пересылки из России валюты Российской Федерации и ценных бумаг, выраженных в валюте Российской Федерации, осуществляемых резидентами и нерезидентами (ст. 2, 4 Закона Российской Федерации "О валютном регулировании и валютном контроле" от 9 октября 1992 г. (ВС РФ, 1992, N 45, ст. 2542).

По отнесенным к его компетенции вопросам Банк России издает нормативные акты, которые являются обязательными для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов федерации и органов местного самоуправления, всех юридических и физических лиц (ст. 6 Закона о Банке России).

Центральный банк России при осуществлении своих функций независим от других органов государственной власти. Это гарантируется порядком назначения и освобождения Председателя банка (п. "г" ст. 83, п. "в" ч. 1 ст. 103 Конституции).

Кроме того, федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов федерации и органы местного самоуправления не имеют права вмешиваться в законную деятельность Банка России. В случае если подобное происходит,

Банк информирует об этом Государственную Думу и Президента Российской Федерации. Он вправе также обращаться в суды с исками о признании недействительными правовых

актов органов государственной власти всех уровней и органов местного самоуправления

(ст. 5 Закона о Банке России). Банк независим от других органов государственной власти только в части защиты и обеспечения устойчивости рубля; в иных случаях он в разной степени подконтролен Президенту Российской Федерации и Государственной

Думе, находится в особых отношениях с Правительством Российской Федерации.

3. Третья часть комментируемой статьи непосредственно касается одного из элементов финансовой системы Российской Федерации - налогов и сборов. При этом речь идет о порядке их установления. С учетом других положений Конституции (ст. 57, п. "з" ст. 71, п. "и" ч. 1 ст. 72, ч. 1 ст. 74) можно сделать следующие выводы:

- налоги и сборы устанавливаются только законом: федеральные налоги и сборы - федеральным законом, иные - законом субъекта Российской Федерации;
- федеральным законом определяются общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации. Однако, принимая во внимание, что указанный вопрос отнесен к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, данный закон должен предусматривать пространство для маневра субъекта Российской Федерации. Кроме того, в подобном случае субъект федерации, как отмечалось в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 4 апреля 1996 г. по делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство

в названные регионы (Российская газета, 17 апреля 1996 г.), вправе до издания федеральных законов осуществлять собственное правовое регулирование, включая введение собственных налогов и сборов, но лишь в пределах, допускаемых Конституцией

Российской Федерации, с соблюдением основных прав и свобод граждан, а также с тем, что принятый в опережающем порядке правовой акт субъекта Российской Федерации после издания федерального закона приводится в соответствие с ним;

- при установлении общих принципов налогообложения и сборов законодатель исходит из того, что платить их - обязанность каждого; законы, вводящие новые налоги или ухудшающие положение налогоплательщиков, обратной силы не имеют; недопустимы сборы, препятствующие свободному перемещению товаров, услуг и финансовых средств. Конституционный Суд в упомянутом выше постановлении формулирует

дополнительные положения о том, что налоговая система должна основываться на принципах равенства, справедливости и соразмерности, недопустимости произвольных

налоговых изъятий субъектом федерации. Ориентиры по развитию законодательства в рассматриваемой области содержит Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 1995 г. "О первоочередных мерах по совершенствованию налоговой системы Российской Федерации" (СЗ РФ, 1995, N 30, ст. 2906), которым, в частности, предлагается сократить перечень налоговых льгот, уменьшить количество налогов путем их укрупнения, повысить ответственность налогоплательщиков и т.д.

В настоящее время разрабатывается Налоговый кодекс Российской Федерации. Законы и другие правовые акты о налогах, изданные до принятия Конституции (например, Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. "Об основах налоговой системы в Российской Федерации". - ВВС РФ, 1992, N 11, ст. 527), применяются в части, не противоречащей настоящей Конституции (п. 2 раздела второго Конституции).

4. Финансовая система в Российской Федерации включает государственные займы. Необходимость в них возникает при недостаточности бюджетных средств для покрытия расходов, превышающих минимальный бюджет, или в случаях временных финансовых затруднений в процессе исполнения утвержденного бюджета и т.д.

Государственные займы могут выпускаться федеральными органами государственной

власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. При этом данная деятельность осуществляется в порядке, определяемом федеральным законом. Некоторые элементы такого порядка содержит Закон 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" (ВВС РФ, 1993, N 18, ст. 635), согласно которому (с учетом положений Конституции) займы выпускаются органами исполнительной власти в соответствии с решениями законодательных (представительных) органов власти; максимальный размер общей суммы займов устанавливается федеральными законами; федеральные органы государственной власти не отвечают по долговым обязательствам органов государственной власти субъектов Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами (ст. 12).

Государственные займы размещаются на добровольной основе. То есть их выпуск никого не обязывает приобретать займы; запрещаются займы, которые были бы обязательны к приобретению гражданами и юридическими лицами.

Гражданский кодекс (ст. 817) рассматривает в этом случае отношения как договорные, возникающие между заемщиком (в лице Российской Федерации или ее субъектов) и займодавцем (в лице гражданина, предприятия, учреждения, организации).

Предполагается, что договор государственного займа заключается путем приобретения

займодавцем выпущенных государственных облигаций или иных государственных ценных бумаг, удостоверяющих право займодавца на получение от заемщика предоставленных

ему займы денежных средств или, в зависимости от условий займа, иного имущества,

установленных процентов либо имущественных прав в сроки, предусмотренные условиями

выпуска займа в обращение. Изменение условий выпущенного в обращение займа не допускается.

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.

Комментарий к статье 76

1. Часть 1 комментируемой статьи закрепляет основы федерального правового регулирования по предметам ведения Российской Федерации. Установлено, что по этим предметам ведения (см. комментарий к ст. 71) или, иначе говоря, в этих пределах принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы. В данном случае конкретизируются предмет ведения и полномочия Российской Федерации, названные в п. "а" ст. 71 Конституции, и приводятся формы важнейших федеральных правовых актов. По этим предметам ведения принимаются также особый правовой акт - закон Российской Федерации о поправке к Конституции (см. постановление

Конституционного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 г. по делу о толковании ст. 136 Конституции Российской Федерации - ВКС, 1995, N 6, с. 10), указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения

Правительства Российской Федерации, постановления палат Федерального Собрания Российской Федерации.

Федеральные конституционные законы и федеральные законы не должны противоречить

Конституции Российской Федерации (ч. 1 ст. 15). Вместе с тем они имеют верховенство

на всей территории страны. Иные акты, входящие в федеральную правовую систему (за исключением закона о поправке к Конституции Российской Федерации), издаются в соответствии с этими законами.

Федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией (ч. 1 ст. 108). Путем их издания осуществляется принятие в

Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта; изменение статуса субъекта Российской Федерации; утверждается описание и порядок официального использования Государственных флага, герба и гимна Российской Федерации; определяются порядок проведения общероссийского референдума, режим военного положения, обстоятельства и порядок введения чрезвычайного положения, статус Уполномоченного по правам человека, порядок деятельности Правительства Российской Федерации; устанавливается

судебная система, полномочия, порядок образования и деятельности

Конституционного

Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного

Суда Российской Федерации и иных федеральных судов, порядок созыва

Конституционного

Собрания.

В иных случаях издаются федеральные законы. Обязательное принятие некоторых из них предусмотрено в самой Конституции. Это, например, законы о гражданстве Российской Федерации, о сведениях, составляющих государственную тайну, об условиях и порядке пользования землей, об альтернативной военной службе, о статусе столицы Российской Федерации, о государственных займах, об общих принципах

организации представительных и исполнительных органов государственной власти, о полномочиях, организации и порядке деятельности прокуратуры Российской Федерации

и т.д. (см. комментарии к соответствующим статьям).

Понятие "федеральный закон" иногда употребляется в Конституции не в специальном

смысле (как акт, отличающийся от федерального конституционного закона), а в общеродовом, собирательном значении, охватывающем все виды федеральных законов.

Именно в этом качестве упоминается федеральный закон в ч. 2 ст. 5, п. "а" ст. 71, ч. 3 ст. 90 и некоторых других статьях Конституции.

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

Федеральные конституционные законы и федеральные законы имеют прямое действие на всей территории Российской Федерации. Подобное согласуется с положениями

Конституции о суверенитете Российской Федерации, который распространяется на всю ее территорию (ч. 1 ст. 4), обеспечивает единство экономического, политического и правового пространства.

Юридическое содержание прямого действия федеральных законов заключается в том, что они не нуждаются в подтверждении со стороны каких-либо органов государственной власти и местного самоуправления и применяются непосредственно всеми субъектами права. На это обращалось внимание в постановлении Конституционного

Суда Российской Федерации от 30 сентября 1993 г. по делу о проверке конституционности

ряда правовых актов Кабардино-Балкарской Республики, касающихся статуса судей (ВКС, 1994, N 6, с. 29-39). В нем, в частности, отмечалось, что республики в составе Российской Федерации не могут принимать законодательные акты в сфере исключительных федеральных полномочий; федеральные законы, принятые в сфере ведения Российской Федерации, действуют непосредственно и подлежат применению на всей ее территории; распространение действия этих законов на территории республик специальным законодательным актом республик противоречит понятию исключительного федерального ведения и, кроме того, излишне с точки зрения экономии законодательных усилий и законодательной техники; положения республиканского

закона, воспроизводящего нормы федерального закона, не имеют самостоятельного юридического значения. Сказанное в полной мере относится к законотворческой деятельности других субъектов Российской Федерации.

Прямое действие федеральных законов, принятых по предметам ведения Российской

Федерации, не исключает издание подзаконных актов Президентом и Правительством Российской Федерации, федеральными министерствами и ведомствами. При этом, однако, данные акты не могут противоречить законам и отменять их. Суды, установив

при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа закону, принимают решения в соответствии с законом (ч. 2 ст. 120 Конституции).

Порядок принятия, подписания, обнародования и вступления в силу федеральных конституционных законов и федеральных законов устанавливается Конституцией Российской Федерации (см. комментарий к ст. 105-108) и Федеральным законом от 14 июня 1994 г. "О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания" (СЗ РФ, 1994, N 8, ст. 801). В частности, как определено названным законом, федеральные конституционные законы и федеральные законы подлежат официальному опубликованию в течение семи дней после дня их подписания Президентом Российской Федерации (ст. 3) и вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении десяти дней после дня их официального опубликования, если самими законами не установлен другой порядок вступления их в силу (ст. 6).

2. Вторая часть комментируемой статьи регламентирует отношения, связанные с правовым регулированием в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Данную сферу можно характеризовать как такой круг вопросов (см. комментарий к ч. 1 ст. 72 Конституции), за решение которых несут ответственность

Российская Федерация и образующие ее субъекты. Это означает, что правовое регулирование по данным вопросам осуществляется в особом правовом режиме. Конституционный Суд, касаясь этой проблемы, пришел к выводу, что выработка правовых норм здесь должна строиться на основе достижения баланса интересов Российской Федерации и ее субъектов, взаимоуважения и взаимной ответственности

с обязательным использованием согласительных процедур (см. постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 сентября 1993 г. по делу о проверке конституционности

Указа Президента Российской Федерации от 15 августа 1992 г. "Об организации управления электроэнергетическим комплексом Российской Федерации в условиях приватизации" (ВКС, 1994, N 4-5, с. 64-71).

В упоминавшемся выше постановлении Конституционного Суда по делу о проверке конституционности ряда правовых актов, касающихся статуса судей, обращалось внимание федеральных органов государственной власти на необходимость разработки механизма согласования правового регулирования по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Эта установка нашла организационно-правовое воплощение в Комиссии при Президенте Российской Федерации по взаимодействию федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации при проведении конституционно-правовой реформы в субъектах Российской Федерации (Указ Президента Российской Федерации от 5 октября 1995 г. "О мерах по обеспечению взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации при проведении конституционно-правовой реформы в субъектах Российской Федерации" (СЗ РФ, 1995, N 41, ст. 3875).

Согласно Положению о Комиссии (Указ Президента Российской Федерации от 25 января 1996 г. "О Комиссии при Президенте Российской Федерации по взаимодействию федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации при проведении конституционно-правовой реформы в субъектах Российской Федерации" (СЗ РФ, 1996, N 5, ст. 461) на нее возлагаются обязанности способствовать нормотворческому процессу в субъектах федерации, устранению возможных разногласий путем согласительных процедур, правовых экспертиз и т.д.

По предметам совместного ведения издаются федеральные законы. Однако они не охватывают соответствующие отношения в полном объеме. Заключенные в них положения получают развитие в принимаемых в соответствии с ними законах и иных нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации. Отсутствие федерального закона не может служить препятствием для выработки необходимого правового акта субъектом федерации. Данная позиция нашла отражение в постановлении

Конституционного Суда от 1 февраля 1996 г. по делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области (Российская газета, 17 февраля 1996 г.).

Конституция не запрещает опережающего правового регулирования в субъекте федерации; не устанавливает жесткой последовательности в регулировании отношений по вопросам совместного ведения, т.е. не требует, чтобы вначале принимался федеральный закон, а затем закон или иной нормативный правовой акт субъекта федерации. Она требует только одного: чтобы законы и иные нормативные правовые акты субъектов федерации принимались в соответствии с федеральными законами. Последнее предполагает достижение соответствия на основе уже действующего федерального закона, а также приведение правового акта субъекта федерации в соответствие с федеральным законом, принятым позже.

Возможность правового регулирования отношений, входящих в сферу совместного ведения, в гибком режиме закрепляет ст. 5 Протокола к Федеративному договору. Она гласит: "До принятия соответствующих законов Российской Федерации по вопросам,

отнесенным Федеративным договором к совместному ведению согласно его статье II, органы государственной власти краев, областей вправе осуществлять по этим вопросам собственное правовое регулирование. При издании в последующем федеральными

органами государственной власти Российской Федерации актов по таким вопросам

акты краев, областей приводятся в соответствие с федеральными актами". Эти положения нет оснований считать противоречащими федеральной Конституции и, следовательно, согласно п. 1 ее раздела второго они должны быть признаны непосредственно действующими.

Данный вывод означает, что норму Протокола, являющегося неотъемлемой частью Федеративного договора, по смыслу ч. 3 ст. 11 Конституции Российской Федерации надо рассматривать в качестве регулятора, разграничивающего предметы ведения и полномочия между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов, действующего в названной сфере наряду с Конституцией Российской Федерации и соответствующими договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

Если иметь в виду ч. 1 и 4 ст. 5 и ч. 2 ст. 72 Конституции, уравнивающие субъектов Российской Федерации в их правах, то положения ст. 5 рассматриваемого Протокола к Федеративному договору должны быть в равной мере применимы не только к краям, областям, городам федерального значения, подписавшим Протокол, но и к другим субъектам Российской Федерации – республикам, автономной области и автономным округам.

Признавая возможность правового регулирования на уровне субъектов федерации до издания федерального закона, необходимо исходить из того, что подобное приемлемо, если субъект федерации действует в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеративным договором, федеральными нормативными актами, а также договорами и соглашениями, заключенными в порядке, предусмотренном ч. 3 ст. 11 и ч. 2 ст. 78 Конституции.

3. Часть 3 комментируемой статьи выделяет федеральные конституционные законы как обладающие более высокой юридической силой в сравнении с обычными федеральными законами; последние не могут противоречить федеральным конституционным законам. Иная субординация – внутри систем каждого из названных видов законов – не предусмотрена. Это предполагает, что законы одного вида обладают одинаковой юридической силой: положения последующего закона могут соответствовать положениям предыдущего либо вводить новые нормы. Установление новой нормы, как того требует правовая культура, должно сопровождаться отменой ранее действующей.

Соответствие федеральных законов федеральным конституционным законам обеспечивается Президентом Российской Федерации как гарантом Конституции Российской Федерации. Нельзя исключать в данном случае и контроль со стороны Конституционного Суда Российской Федерации, ибо противоречие федеральных законов федеральным конституционным законам в конечном счете означает несоответствие федеральных законов Конституции Российской Федерации.

4. Часть 4 комментируемой статьи содержит ряд важных положений о правовом регулировании субъектов Российской Федерации. Во-первых, называются пределы такого регулирования; это та часть отношений и вопросов, которая находится вне пределов ведения Российской Федерации и совместного ведения федерации и ее субъектов. Во-вторых, устанавливается, что данным правом в равной степени наделяются все субъекты федерации – республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа. В-третьих, фиксируется, что субъекты федерации осуществляют собственное правовое регулирование по вопросам, находящимся в их ведении, или, говоря иначе, они самостоятельны в принятии необходимых правовых актов по этим вопросам, обладают правом регулировать указанные отношения полностью, исчерпывающим образом; принятые в таких случаях акты субъектов федерации не требуют подтверждения федеральными органами (см.

постановление Конституционного Суда от 7 июня 1993 г. по делу о проверке конституционности актов, касающихся регулирования деятельности областных, краевых Советов народных депутатов (ВКС, 1994, N 4-5, с. 40-48). В-четвертых, определяется правовая система актов субъектов федерации, которые принимают законы (их упоминание придает использованию этой правовой формы обязательность, особое юридическое значение, в том числе в смысле государственной защиты) и иные нормативные акты, виды которых остаются на усмотрении субъектов федерации. В-пятых, "собственное правовое регулирование" отношений, о которых идет речь в части 4 комментируемой статьи, дополняет регулирование, осуществляемое субъектом федерации по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

5. В части 5 комментируемой статьи закрепляется гарантия верховенства федеральных законов на территории Российской Федерации (см. комментарий к ч. 2 ст. 4). Одновременно устанавливается, что законы и иные нормативные правовые акты субъектов федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения федерации и ее субъектов. В случае, если законы и другие правовые акты субъектов федерации, а также иные правовые акты, изданные в Российской Федерации, вступают в противоречие с федеральным законом, действует федеральный закон.

Названные законы и все иные акты, изданные в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации (ч. 1 ст. 15 Конституции). Субъекты федерации в нормотворческой деятельности обязаны руководствоваться федеральными нормативными актами, принятыми в развитие федеральных законов или при их отсутствии, например указами Президента Российской Федерации, а также исходить из норм договоров о разграничении предметов ведения и полномочий, заключенных в порядке ч. 3 ст. 11 Конституции. Последнее требование в равной мере может быть адресовано и другому участнику таких договоров - федеральным органам государственной власти.

Надзор за соответствием законам правовых актов, издаваемых субъектом федерации, возложен на прокуратуру Российской Федерации (ст. 1 Закона Российской Федерации от 17 января 1992 г. "О прокуратуре Российской Федерации" в редакции от 17 ноября 1995 г. - СЗ РФ, 1995, N 47, ст. 4472). Судебный контроль в этом отношении находится в ведении судов общей юрисдикции.

6. Часть 6 комментируемой статьи фиксирует гарантии верховенства закона и иного нормативного правового акта субъекта федерации, принятого им в рамках полномочий собственного правового регулирования (т.е. вне пределов ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов), в соотношении с федеральным законом. Установлено, если возникают противоречия между ними, то действует нормативный правовой акт субъекта федерации. Такой подход согласуется со ст. 73 Конституции (см. комментарий к ст. 73), находит поддержку в решениях Конституционного Суда Российской Федерации (см., например, его постановление от 3 июня 1993 г. по делу о проверке конституционности ряда правовых актов, касающихся упразднения поста Президента Мордовской ССР - ВКС, 1994, N 4-5, с. 21-27).

Положения названной части статьи не распространяются на правовое регулирование субъекта федерации в сфере его совместного ведения с Российской Федерацией - в этом случае сохраняется приоритет федерального закона над законом и иным правовым актом субъекта федерации.

Контроль за актами, принятыми субъектом федерации в порядке ч. 6 комментируемой статьи, находится вне компетенции Конституционного Суда Российской Федерации (см. комментарий к п. "б" ч. 2 ст. 125 Конституции) и осуществляется другими

федеральными судами или органами специализированного конституционного (уставного) контроля соответствующего субъекта федерации.

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.

Комментарий к статье 77

1. Часть 1 комментируемой статьи формулирует основные положения об органах государственной власти субъектов Российской Федерации. Эти органы осуществляют на данном уровне государственную власть и непосредственно образуются всеми республиками, краями, областями, городами федерального значения, автономной областью и автономными округами (ч. 2 ст. 11 Конституции). Их система (т.е. структура, компетенция, отношения между органами) устанавливается соответствующим субъектом федерации.

В систему органов государственной власти субъекта федерации входят представительные (законодательные) и исполнительные органы власти данного субъекта. Указанную систему дополняют органы конституционного (уставного) контроля, которые учреждены, например, в республиках Адыгея, Башкортостан, Бурятия, Дагестан, Кабардино-Балкария, Карелия, Коми, Саха (Якутия), Северная Осетия-Алания, Татарстан, Тыва, а также в Свердловской области. Их образование допустимо, если рассматривать названные институты (конституционные суды, палаты, комитеты) вне судебной системы, но как необходимые в правовом государстве, способствующие обеспечению конституционности в национально (территориально) - государственном образовании и в Российской Федерации в целом.

Федеральные органы государственной власти (прокуратура, федеральные суды, федеральные органы налоговой полиции и др.), функционирующие на территории субъекта федерации, не входят в систему органов государственной власти соответствующего субъекта. По отношению к этим федеральным органам субъекты федерации могут обладать определенными полномочиями, но в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами. Именно принимая во внимание сказанное, Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 1 февраля 1996 г. по делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области (Российская газета, 1 февраля 1996 г.) признал неконституционными

нормы Устава, согласно которым область, вопреки ч. 1 ст. 78 Конституции, присваивала себе право согласовывать назначение и освобождение от должности руководителей территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти, а также считала обязательным свое мнение при назначении на должность председателя областного суда и председателя областного арбитражного суда (в ч. 3 ст. 6 Закона Российской Федерации от 26 июня 1992 г. "О статусе судей в Российской Федерации" в редакции от 21 июня 1995 г. (СЗ РФ, 1995, N 26, ст. 2399) говорится только об учете мнения законодательного органа субъекта федерации при назначении судей соответствующих судов).

Возможны ситуации, когда федеральные органы государственной власти уполномочиваются осуществлять определенные функции в системе органов государственной власти субъекта федерации. Подобное вытекает, например, из Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. "О Конституционном Суде Российской Федерации" (СЗ РФ, 1994, N 13, ст. 1447), согласно которому Конституционный Суд может пользоваться правами, предоставленными ему заключенными в соответствии со ст. 11 Конституции Российской Федерации договорами о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов, если эти права не противоречат его юридической природе и предназначению в качестве судебного органа конституционного контроля (ч. 1 п. 7 ст. 3). Иначе говоря, не исключено, что Конституционный Суд будет обладать правом разрешать конституционные (уставные) споры в правовых границах соответствующего субъекта федерации, выступать как бы его органом конституционного правосудия, не утрачивая, естественно, статуса федерального суда, в том числе в отношениях с данным субъектом федерации.

Субъект Российской Федерации самостоятельно устанавливает систему органов государственной власти. Это проявляется прежде всего в их структуре. Например, в большинстве республик избираются президенты (Адыгея, Татарстан, Тыва, Саха (Якутия) и др.), но среди них есть и такие, где президента нет (Карелия, Коми); законодательные (представительные) органы чаще формируются как однопалатные органы, но имеются и двухпалатные (Свердловская область, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Карелия); в Республике Северная Осетия-Алания учрежден Комитет конституционного надзора, а в некоторых других действуют конституционные суды; встречаются специфические образования: Ассамблея представителей коренных малочисленных народов Севера в составе Думы Ханты-Мансийского автономного округа; Государственный Совет как особый коллективный орган исполнительной власти Республики Дагестан. По-разному именуются законодательные органы государственной власти (Хурал, Народное Собрание, Государственный Совет, Парламент, Законодательное Собрание, Дума) и главы исполнительной власти (Президент, Губернатор, Мэр, Глава Республики, Глава Администрации), разнятся численность депутатов законодательных органов, организация исполнительной власти (в Свердловской области и городе Москве наряду с Главами исполнительной власти действует Правительство, а в Республике Карелия Председатель Правительства является Главой исполнительной власти и высшим должностным лицом республики, избираемым всем населением), компетенция образуемых органов и характер отношений между ними.

Вместе с тем самостоятельность субъектов федерации при создании системы органов государственной власти имеет пределы. Они определяются, во-первых, основами конституционного строя и, во-вторых, общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными

федеральным законом.

Согласно основам конституционного строя данная система органов государственной власти должна вписываться в представления о демократическом федеративном правовом государстве с республиканской формой правления (ч. 1 ст. 1 Конституции), ориентироваться на человека, его права и свободы (ст. 2), опираться на народ как единственный источник власти (ст. 3), строиться на основе разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную с обеспечением самостоятельности органов каждой из властей (ст. 10), исходить из верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов (ч. 2 ст. 4), единства системы государственной власти (ч. 3 ст. 5), разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов (ч. 3 ст. 5, ч. 3 ст. 11). Что же касается федерального закона об общих принципах организации представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов федерации, то он пока не принят. До его издания субъекты федерации призваны руководствоваться федеральными законами "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" от 6 декабря 1994 г. (СЗ РФ, 1994, N 33, ст. 3406); "Об основах государственной службы Российской Федерации" от 31 июля 1995 г. (СЗ РФ, 1995, N 31, ст. 2990), а также указами Президента Российской Федерации "Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации" от 22 октября 1993 г. (САПП, 1993, N 43, ст. 4089); "О действии законодательства Российской Федерации об органах государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации" от 22 декабря 1993 г. (САПП, 1993, N 52, ст. 5072); "О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации" от 3 октября 1994 г. (СЗ РФ, 1994, N 24, ст. 2598). Конституционный Суд Российской Федерации, исходя из ст. 80 Конституции, подтвердил право Президента издавать указы, восполняющие пробелы правового регулирования по вопросам, требующим законодательного решения, при условии что такие указы не противоречат Конституции и федеральным законам, а их действие во времени ограничивается периодом до принятия соответствующих законодательных актов (см. постановление от 30 апреля 1996 г. по делу о проверке конституционности п. 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. N 1969 "О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации...") - Российская газета, 15 мая 1996 г.).

Примечание

Правоположения, связанные с формированием системы органов государственной власти субъектов федерации, формулируются в решениях Конституционного Суда Российской Федерации. В частности, он, защищая принцип равенства в избирательных правах, признал недопустимым изменения правил подсчета голосов в ходе выборов депутатов Государственного Совета Чувашской Республики (постановление от 10 июля 1995 г. по делу о проверке конституционности ч. 2 ст. 42 Закона Чувашской Республики "О выборах депутатов Государственного Совета Чувашской Республики" в редакции от 26 августа 1994 г. (ВКС, 1995, N 4, с. 2-8); пришел к выводу о том, что сам по себе факт отсутствия гражданина на момент составления списков избирателей по месту постоянного или преимущественного проживания не может

служить основанием для отказа ему во включении в список избирателей на соответствующем избирательном участке (постановление от 24 ноября 1995 г. по делу о проверке конституционности ч. 2 ст. 10 Закона Республики Северная Осетия от 22 декабря 1994 г. "О выборах в Парламент Республики Северная Осетия-Алания" (ВКС, 1995, N 6, с. 31); квалифицировал как превышение полномочий Калининградской областной Думой установление неприкосновенности своих депутатов и рекомендовал Федеральному

Собранию урегулировать данный вопрос применительно к депутатам законодательных (представительных) органов субъектов федерации (постановление от 30 ноября 1995 г. по делу о проверке конституционности ст. 23 и 24 Временного положения об обеспечении деятельности Калининградской областной Думы, утвержденного постановлением Калининградской областной Думы от 8 июля 1994 г. (ВКС, 1995, N 6, с. 42); указал, что наличие законодательной (нормативной) базы является достаточным основанием для назначения выборов главы администрации субъекта федерации, а препятствующие этому решения могут быть обжалованы в каждом конкретном

случае в суды общей юрисдикции; что проведение таких выборов одновременно с общефедеральными выборами должно быть согласовано с федеральными органами исходя из требования согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти (названное выше постановление от 30 апреля 1996 г.).

Развернуто позиция Конституционного Суда Российской Федерации о системе органов государственной власти субъектов федерации представлена в его постановлении

от 18 января 1996 г. по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края (Российская газета, 1 февраля 1996 г.).

Им определено, что субъекты федерации вправе устанавливать свою систему органов государственной власти путем принятия собственных правовых актов. При этом они, руководствуясь основами конституционного строя, общими принципами организации

представительных и исполнительных органов государственной власти, другими положениями Конституции Российской Федерации и конкретизирующими их федеральными правовыми актами, должны обеспечивать необходимое разделение властей, их самостоятельность

и взаимодействие. Такой баланс властей может быть достигнут, если глава исполнительного

органа государственной власти субъекта федерации будет непосредственно избираться

населением; получит право подписывать, обнародовать и отклонять принятые областные

законы; если его полномочия будут уравниваться адекватными полномочиями законодательного органа. Конституционный Суд, опираясь на конституционный принцип единства государственной власти, пришел к выводу, что субъекты Российской

Федерации в основном должны исходить из федеральной схемы взаимоотношений исполнительной и законодательной властей. Положения, созвучные названным, нашли отражение также в упомянутом выше постановлении Конституционного Суда по делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области в части, касающейся обязательного участия главы администрации в подписании и обнародовании областных законов, его самостоятельности при решении вопросов освобождения от должностей своих заместителей и руководителей органов администрации области, подотчетности администрации законодательному органу, которая не должна выходить за рамки парламентского контроля.

2. Часть 2 комментируемой статьи закрепляет положение о том, что органы исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Подобное ее построение обусловлено предназначением органов данной власти, их нацеленностью на решение

повседневных социально-экономических задач, требующих порой высокой оперативности, дисциплины и слаженности действий.

Единство указанной системы представляет собой одно из проявлений единства системы государственной власти в Российской Федерации (ч. 3 ст. 5 Конституции). Оно предполагает большую структурно-функциональную схожесть (совместимость) названных органов власти, повышенную степень организационно-правового взаимодействия и соподчиненности.

Единство системы исполнительной власти гарантируется прежде всего общеправовыми средствами: верховенством Конституции Российской Федерации и федеральных законов (ч. 2 ст. 4); обязательностью для исполнения на всей территории России указов и распоряжений Президента Российской Федерации (ч. 2 ст. 90), постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации (ч. 2 ст. 115); Конституционным Судом Российской Федерации, охраняющим Конституцию (ст. 125); федеральными судами, которые, подчиняясь только Конституции Российской Федерации и федеральным законам, наделены полномочиями давать оценку решениям и действиям (или бездействиям) исполнительных органов и должностных лиц (ч. 2 ст. 46, ч. 1 ст. 120); прокуратурой Российской Федерации, осуществляющей надзор за исполнением законов федеральными министерствами и ведомствами, исполнительными органами субъектов федерации (ст. 2 Федерального закона от 17 ноября 1995 г. "О прокуратуре Российской Федерации" - СЗ РФ, 1995, N 47, ст. 4472).

Особую роль в поддержании единства системы исполнительной власти играет Президент Российской Федерации. В соответствии с Конституцией Российской Федерации он обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти (ч. 2 ст. 80), осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории России (ч. 4 ст. 78), вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов 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 (ч. 2 ст. 85).

Организирующее начало в системе исполнительной власти исходит от Правительства Российской Федерации. Конституция России возлагает на него обязанности по проведению единой финансовой, кредитной и денежной политики, единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии и т.д. (ч. 1 ст. 114). С учетом этого федеральное Правительство управомочивается направлять и проверять работу правительств республик, администраций других субъектов федерации (ст. 17, 18 Закона Российской Федерации от 22 декабря 1992 г. "О Совете Министров - Правительстве Российской Федерации" - ВВС РФ, 1993, N 1, ст. 14).

Обеспечивать единство государственной политики в деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации, эффективное взаимодействие федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов федерации - главная задача, которая возложена на полномочных представителей Президента Российской Федерации в субъектах федерации (Указ Президента Российской Федерации

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

Федерации от 5 февраля 1993 г. "О представителе Президента Российской Федерации в крае, области, автономной области, автономном округе, городах Москве и Санкт-Петербурге"

(САПП, 1993, N 6, ст. 481) с изменениями и дополнениями, внесенными 17 января 1995 г. (СЗ РФ, 1995, N 4, ст. 282).

Отношения, из которых складывается единство системы исполнительной власти, непосредственно регулируются Указом Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. "О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации" и утвержденным им Положением о главе администрации края, области, города федерального значения, автономного округа Российской Федерации (СЗ РФ, 1994, N 24, ст. 2598). Данными актами охватываются вопросы назначения и освобождения глав исполнительной власти субъектов федерации, их выборов, ответственности, взаимоотношений с законодательными (представительными) органами власти субъектов федерации, федеральными исполнительными органами, вопросы социальных гарантий. Эти положения, как отмечается в Указе, действуют впредь до принятия федеральных законов и законов субъектов федерации, определяющих механизм реализации ст. 77 Конституции Российской Федерации, принципы и порядок формирования органов государственной власти субъектов федерации.

Нормативно-правовые основы единства системы исполнительной власти устанавливаются

также федеральными законами (например, Законом 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" (ВВС РФ, 1993, N 18, ст. 635), постановлениями Правительства Российской Федерации (примером может служить утвержденное им 8 сентября 1994 г. Типовое положение о помощниках руководителей федеральных органов исполнительной

власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам

борьбы с преступностью. - СЗ РФ, 1994, N 20, ст. 2277), правовыми актами федеральных

министерств (см. в качестве иллюстрации Примерное положение о подразделениях по охране труда органа исполнительной власти по труду субъекта Российской Федерации, утвержденное постановлением Минтруда Российской Федерации от 30 октября 1995 г. N 58) и соглашениями, заключенными федеральными органами исполнительной

власти с органами исполнительной власти субъектов федерации в порядке ч. 2, 3 ст. 78 Конституции Российской Федерации (см. комментарий к этой статье).

Правовые условия единства системы исполнительной власти дополняются ее информационной связанностью (см. постановление Правительства Российской Федерации

от 20 июня 1993 г. "О создании Центра информационных технологий и систем органов исполнительной власти" - САПП, 1993, N 26, ст. 2450), а также конкретными формами организационного взаимодействия. В частности, главы администраций субъектов федерации являются членами постоянно действующего координационно-консультативного

Совета глав администраций при Президенте Российской Федерации (п. 1.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации); координационно-связующую роль играет Комиссия при Президенте Российской Федерации по взаимодействию федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов федерации при проведении конституционно-правовой реформы в субъектах Российской Федерации (см. Положение о Комиссии, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 25 января 1996 г. Российская газета, 3 февраля 1996 г.).

Система исполнительной власти устанавливается в пределах ведения Российской

Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а равно в рамках реализации полномочий, переданных федеральными органами исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации (последнее фиксируется в Указе Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. "О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации"). Это предполагает, что органы исполнительной власти субъектов федерации в рамках собственных предметов ведения и полномочий самостоятельны и обладают всей полнотой государственной власти.

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.

Комментарий к статье 78

1. Часть 1 комментируемой статьи закрепляет положения о территориальных органах исполнительной власти и назначаемых должностных лицах. Данные органы и лица входят в систему соответствующих федеральных органов исполнительной власти федеральных министерств, государственных комитетов и иных федеральных органов исполнительной власти, перечень которых утвержден Указом Президента Российской Федерации от 10 января 1994 г. "О структуре федеральных органов исполнительной власти" (САПП, 1994, N 3, ст. 190).

Названные территориальные органы могут создаваться, реорганизовываться и ликвидироваться федеральными министерствами и ведомствами. Решения по этому поводу они принимают исходя из федеральных законов, собственных потребностей и материально-финансовых возможностей и учитывая мнение администраций субъектов федерации. Их месторасположение способно ограничиваться конкретными регионами (например, для Госкомсевера России - северными территориями), охватывать территории

не одного, а нескольких субъектов федерации, по вертикали доходить до уровня местного самоуправления (типичный пример - федеральные органы налоговой полиции).

При этом территориальные органы исполнительной власти объединяет ряд общих моментов: они входят в систему органов исполнительной власти Российской Федерации

и осуществляют свою деятельность под руководством соответствующих центральных органов федеральной исполнительной власти; представляют собой своеобразную организационно-правовую форму деятельности федеральных министерств и ведомств, ибо их назначение - осуществлять полномочия данных федеральных органов; действуют

на основе Конституции Российской Федерации, федеральных правовых актов, включая акты федеральных министерств и ведомств; финансируются за счет федерального бюджета; обладают правом принятия в пределах своей компетенции решений, которые, в случае нарушения законодательства или превышения полномочий, отменяются федеральным исполнительным органом; обладают правами юридического лица; координируют

свои отношения с органами исполнительной власти субъектов федерации; руководители

территориальных органов назначаются на должность и освобождаются от должности высшим органом федеральной исполнительной власти, в отдельных случаях – по согласованию с органами исполнительной власти субъекта федерации.

Приведенные

и некоторые другие положения получили отражение в Предложениях о порядке создания

и деятельности территориальных органов министерств и ведомств Российской Федерации,

одобренных постановлением Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 27 мая 1993 г. (САПП, 1993, N 22, ст. 2032).

Государственный комитет Российской Федерации по управлению государственным имуществом, как и иные федеральные исполнительные органы, вправе создавать свои территориальные органы (территориальные агентства). Вместе с тем ему предоставляется возможность также наделять комитеты по управлению имуществом субъектов федерации правами и полномочиями этих агентств (п. 2 Положения о Государственном комитете Российской Федерации по управлению государственным имуществом, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 4 декабря 1995 г. – СЗ РФ, 1995, N 50, ст. 4930), которые, не утрачивая качеств органов исполнительной власти субъекта федерации, в пределах соответствующих предметов ведения становятся частью системы Госкомимущества России.

2. Часть вторая ст. 78 вводит новый правовой инструмент регулирования в системе исполнительной власти – соглашения между федеральными органами и органами субъектов федерации. Подобное представляет собой одну из форм реального федерализма, отражает стремление полнее учесть своеобразие природных, демографических, этнических и экономических условий субъектов Российской Федерации, их возможности в решении стоящих перед ними задач. Данные соглашения не замещают традиционные способы упомощивания органов государственной власти с помощью федеральных законов и иных правовых актов, а дополняют их.

Из приведенных конституционных положений и складывающейся государственной практики следует, что соглашения: 1) заключаются федеральными органами исполнительной

власти и органами исполнительной власти субъектов федерации, конкретными представителями

которых могут быть не только органы общей компетенции, но и отраслевые или функциональные органы исполнительной власти; 2) иницируются федеральными органами исполнительной власти, но при этом не исключена и мотивированная инициатива органов исполнительной власти субъектов федерации; 3) касаются вопросов передачи федеральными органами исполнительной власти части своих полномочий исполнительным органам субъекта федерации, что предполагает финансовое

обеспечение этих полномочий, федеральный контроль за их осуществлением, возможность

пересмотра договоренностей и отзыва переданных полномочий в случае ненадлежащего использования. При этом передаются только те полномочия, которые реализуются в сфере вопросов, относящихся к предметам совместного ведения Российской Федерации

и ее субъектов (см., например, ст. 4 Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Бурятия. - Российская газета, 14 ноября 1995 г.); 4) основываются на Конституции Российской Федерации и федеральных законах.

Названные соглашения не могут противоречить конституциям и уставам субъектов федерации, а также договорам, заключенным в порядке ч. 3 ст. 11 Конституции, о разграничении предметов ведения и полномочий, неотъемлемой частью которых данные соглашения являются. Именно поэтому изменение Конституции Российской Федерации или конституций, уставов субъектов федерации, если оно затрагивает предмет соглашения, должно сопровождаться корректировкой такого соглашения. Принятие же федерального закона или другого подзаконного акта Российской Федерации по предметам совместного ведения обязывает органы государственной власти субъекта федерации привести свои правовые акты, изданные в указанной сфере, в том числе и на базе соглашений, в соответствие с федеральными нормативными правовыми актами (см., например, ст. 3, 7 Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Саха (Якутия). - Республика Саха, 5 июля 1995 г.).

Федеральное законодательство содержит лишь отдельные нормы, регламентирующие порядок подготовки соглашений (см. Указ Президента Российской Федерации от 20 июля 1994 г. "Об образовании Комиссии при Президенте Российской Федерации по подготовке договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации". - СЗ РФ, 1994, N 13, ст. 1475). Но нет актов, определяющих правовой механизм их заключения и действия в полном объеме. Некоторые элементы реализации этих соглашений (создание совместных комиссий, использование согласительных процедур и т.п.) фиксируются в договорах о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами и органами государственной власти соответствующего субъекта, а также в самих соглашениях (см., например, ряд соглашений между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Саха (Якутия) - о разграничении полномочий в области экономики, бюджетных отношений, международных и внешнеэкономических связей, таможенного дела и др. Республика Саха, 5 июля 1995 г.).

3. Часть 3 комментируемой статьи регламентирует отношения, связанные с передачей полномочий органами исполнительной власти субъекта федерации федеральным органам исполнительной власти. Это признается допустимым только в части полномочий соответствующего органа и с использованием соглашений. Поскольку инициатива в данном случае принадлежит субъекту федерации, то предполагается, что он и должен отрегулировать детали рассматриваемой процедуры. Конституцией Республики Бурятия (ст. 68), например, установлено, что указанные полномочия могут делегироваться федеральным органам добровольно и на определенный срок. При этом республика оставляет за собой право участия и контроля в осуществлении этих полномочий, а также право отзыва в случае недобросовестного их использования федеральными органами государственной власти.

4. Часть 4 ст. 78 закрепляет функцию Президента Российской Федерации

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

и Правительства Российской Федерации по обеспечению полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации. Ее осуществление является одной из гарантий суверенитета и целостности российского государства, эффективности деятельности системы федеральных органов государственной власти. Подобную функцию выполняют в пределах своего ведения и полномочий также федеральные суды, прокуратура и некоторые другие федеральные органы, но Президенту и Правительству в этой сфере отводится особая роль.

Президент и федеральное Правительство решают указанную задачу в соответствии с Конституцией Российской Федерации. Это предполагает, что они, во-первых, берут под защиту ценности, нашедшие закрепление в Конституции и прежде всего в качестве основ конституционного строя; во-вторых, действуют в пределах установленной компетенции, используя конституционные и иные законные меры; в-третьих, обеспечивая суверенитет, целостность и безопасность страны, в отсутствие необходимых законов непосредственно руководствуются Конституцией. Последнее положение получило подтверждение в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 31 июля 1995 г. по делу о проверке конституционности ряда правовых актов, принятых в связи с урегулированием вооруженного конфликта в Чеченской Республике (ВКС, 1995, N 5, с. 3-18).

Президент Российской Федерации обладает широкими возможностями для обеспечения полномочий федеральной государственной власти. Это может быть осуществлено путем: назначения полномочных представителей (п. "к" ст. 83 Конституции); образования специального органа - Совета Безопасности (п. "ж" ст. 83); использования согласительных процедур для разрешения разногласий между федеральными органами и органами государственной власти субъектов федерации (ч. 1 ст. 85); издания обязательных к исполнению указов и распоряжений (ст. 90); инициирования принятия федеральных законов (ч. 1 ст. 104); приостановления действий актов органов исполнительной власти субъектов федерации (ч. 2 ст. 85); обращения с запросом в Конституционный Суд о проверке конституционности правовых актов и по другим основаниям, предусмотренным Конституцией (ст. 125), а также в иные федеральные суды (ст. 85); введения военного или чрезвычайного положения (ст. 87, 88).

Правительство Российской Федерации самостоятельно решает ту же задачу в рамках своих полномочий (ст. 114 Конституции). При этом используются схожие способы: принятие постановлений и распоряжений, обязательных к исполнению в Российской Федерации (ст. 115); законодательная инициатива (ч. 1 ст. 104); дача заключений на законопроекты в случаях, предусмотренных ч. 3 ст. 104; обращение в Конституционный суд Российской Федерации (ст. 125).

По смыслу статьи 114 (п. "ж") Конституции предполагается, что Правительство может обеспечивать полномочия федеральной государственной власти также по поручению Президента Российской Федерации. Однако, как подчеркивалось, в частности,

в уже упомянутом постановлении Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности ряда правовых актов, принятых в связи с урегулированием вооруженного конфликта в Чеченской Республике, эти поручения должны быть согласованы с полномочиями Правительства. В ходе рассмотрения дела проверке на соответствие Конституции подвергалось, в частности, указание Президента Правительству "использовать все имеющиеся у государства средства". Суд признал, что эта формулировка не может быть истолкована как предоставление Правительству полномочий действовать вне рамок, установленных для него Конституцией

Российской Федерации и действующими законами, так как имеются в виду те средства,

находящиеся в распоряжении государства, использовать которые Правительство уполномочено Конституцией.

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.

Комментарий к статье 79

Подтверждая право Российской Федерации участвовать в международных объединениях и передавать им часть своих полномочий, комментируемая статья закрепляет положение, весьма характерное для конституционных актов европейских государств. Само по себе право на участие в международных объединениях существует у каждого государства, и его реализация в принципе не зависит от закрепления в основном законе. Вместе с тем данное положение означает предоставление Российской Федерации права вступать в международные объединения и передавать им полномочия, когда этого требуют интересы международного сотрудничества, но с соблюдением определенных условий и ограничений.

Комментируемая статья говорит о международных объединениях, что позволяет под этим понимать широкий круг международных образований, включая: международные союзы, конфедерации, межправительственные универсальные и региональные организации, неправительственные международные организации, международные комиссии и комитеты. Вне зависимости от характера международного объединения, его целей, задач и компетенции Российская Федерация может участвовать только в тех из них, которые созданы и действуют на основе международного договора, участником которого является Российская Федерация. Так, в соответствии с ч. 3 ст. 7 Устава Содружества Независимых Государств от 22 января 1993 г. членом Содружества может стать государство, которое разделяет цели и принципы Содружества и принимает на себя обязательства, содержащиеся в Уставе, путем присоединения к нему с согласия всех государств-членов.

Анализ содержания ст. 79 Конституции позволяет сделать вывод о том, что Российская Федерация вправе вступать как в международные объединения, юрисдикционная компетенция которых по вопросам сотрудничества ограничена принятием рекомендательных норм, так и в объединения, обладающие элементами надгосударственности; международные объединения, выполняющие координационные функции по отношению к своим членам, не нуждаются в делегировании полномочий, точнее – суверенных прав, входящих во внутреннюю компетенцию государств-членов.

Под передачей полномочий в данном случае можно понимать добровольный отказ России от части своих суверенных прав и передачу их органам международного объединения на основе соглашения между государствами-участниками международного договора о создании такого объединения.

В п. "д" ст. 15 Федерального закона "О международных договорах" от 15

июля 1995 г. говорится об участии Российской Федерации в международных союзах, международных организациях и иных международных объединениях, которым она передает часть своих полномочий, признавая юридическую обязательность решений их органов для Российской Федерации. Признание юридической обязательности решений не расширяет содержание полномочий по ст. 79 Конституции, а скорее уточняет их.

Конституция Российской Федерации не устанавливает порядок введения таких договоров в силу. Однако упомянутым Законом о международных договорах договоры, предусматривающие передачу части полномочий Российской Федерации международному объединению, подлежат ратификации.

Комментируемая статья содержит два важных ограничения на вступление России в международное объединение и передачу полномочий. Во-первых, передача полномочий недопустима, если это имело бы своим следствием ограничение прав и свобод человека и гражданина. Во-вторых, участие в международном объединении не должно каким-либо образом противоречить основам конституционного строя Российской Федерации.

Таким образом, данная норма не только устанавливает определенные требования к заключаемым Российской Федерацией договорам, но и выступает дополнительной гарантией прав человека и гражданина и основ конституционного устройства Российской Федерации, составляющих содержание гл. 1 и 2 Конституции.

Нельзя не упомянуть о практике заключения международных соглашений, предусматривающих

передачу полномочий стран-членов СНГ. Так, протоколом о введении в действие Положения о Главном командовании Объединенных Вооруженных Сил Содружества Независимых Государств от 9 октября 1992 г. (ВМД, 1994, N 4, с. 3). Главное командование уполномочено принимать нормативные акты, обязательные для участников

(п. 4.1), применять нормы международного права и устанавливать факты несоответствия

внутригосударственных нормативных актов нормам международного права, толковать национальное право государств-участников (п. 4.2). Таким образом, Российская Федерация передала Главному командованию, т. е. международному органу, важные юрисдикционные полномочия по вопросам обороны и использования вооруженных сил наряду с другими участниками Протокола.

Российская Федерация в качестве правопреемницы Союза ССР унаследовала членство в международных организациях, входящих в "семью" ООН, и в других межправительственных объединениях.

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.

Комментарий к статье 80

1. В Российской Федерации пост Президента, избираемого всенародным голосованием, введен во исполнение решения народа, принятого на первом референдуме России 17 марта 1991 г. Правовой статус Президента Российской Федерации регулировался Законами России от 24 апреля 1991 г. "О Президенте РСФСР" и "О выборах Президента РСФСР", а также Законом Российской Федерации от 27 июня 1991 г. "О вступлении в должность Президента РСФСР" (ВВС, 1991, N 17, ст. 510, 512; N 21, ст. 708; N 26, ст. 880). Законом РСФСР от 24 мая 1991 г. были внесены соответствующие изменения и дополнения в Конституцию (Основной Закон) РСФСР 1978 г. (ВВС, 1991, N 22, ст. 776). Новая Конституция Российской Федерации не предполагает издания специального федерального закона о Президенте Российской Федерации.

В соответствии с прежней Конституцией РСФСР Президент РСФСР провозглашался высшим должностным лицом РСФСР и главой исполнительной власти в РСФСР.

По ныне действующей Конституции Президент Российской Федерации является главой государства. Таким образом, концепция президентской власти, принятая Конституцией 1993 г., значительно отличается от прежней. Это изменение вызвано объективной необходимостью наделения Президента полномочиями, обеспечивающими единство государственной власти, устойчивость системы управления государственным делами, согласованное функционирование ветвей власти в условиях разделения властей. Обеспечивая и направляя работу всех федеральных государственных органов, выполняя активные координирующие функции, Президент действует в качестве главы государства.

Президент олицетворяет Российское государство внутри страны и в международных отношениях, определяет основные направления внутренней и внешней политики, как глава государства обращается с посланиями к Федеральному Собранию, назначает выборы, обладает правом законодательной инициативы и отлагательного вето, назначает референдумы, формирует Правительство и активно влияет на его деятельность, участвует в формировании судебной власти. Таким образом, Президент занимает самостоятельное и главенствующее положение в системе органов государственной власти.

Президент является Верховным главнокомандующим Вооруженными Силами, назначает и отзывает дипломатических представителей Российской Федерации в зарубежных государствах, принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей, награждает орденами и медалями, решает вопросы гражданства и помилования, выполняет другие функции, предусмотренные статьями гл. 4 и иными статьями Конституции.

Власть Президента ограничивается пределами Конституции Российской Федерации. Конституция предусматривает, что Президент действует в установленном ею порядке. Общие рамки его полномочий определяются принципом разделения властей и требованием

Конституции, согласно которому указы и распоряжения Президента Российской Федерации не должны противоречить Конституции и законам Российской Федерации.

Президент Российской Федерации, будучи юридически дистанцирован от всех ветвей власти, нормотворчеством, управляет, разрешает споры, осуществляет конституционный контроль.

Реализуя возложенные Конституцией на главу государства обязанности по защите конституционного строя, охране Конституции и укреплению Российского государства, Президент выступает активным проводником реформ, в том числе в политической сфере. Им изданы указы, направленные на реформирование государственной

власти, реализацию концепции судебной реформы, реформы местного самоуправления, проведение правовой реформы, созданы соответствующие комиссии и советы при Президенте (САПП, 1994, N 13, ст. 985; СЗ РФ, 1994, N 31, ст. 3253; 1995, N 22, ст. 2033; N 28, ст. 2642; N 49, ст. 4773; 1996, N 2, с. 69; N 10 ст. 882).

На обеспечение стабильности конституционного строя, защиту прав и свобод человека и гражданина, общественной безопасности направлен Указ Президента о мерах по обеспечению согласованных действий органов государственной власти в борьбе с проявлениями фашизма и иных форм политического экстремизма в Российской Федерации (СЗ РФ, 1995, N 13, ст. 1127).

В силу полномочий, определенных Конституцией, Президент в своей деятельности наиболее близок к Правительству, оказывает решающее влияние на его формирование и отставку, активно воздействует на осуществление исполнительной власти Российской Федерации, определяет основные направления внутренней и внешней политики государства и содержание работы Правительства.

С согласия Государственной Думы Президент назначает Председателя Правительства, а по предложению последнего - и персональный состав Правительства. Кроме того, Президент на практике регулирует взаимоотношения Правительства и законодательной власти.

При определении основных направлений деятельности Правительства Председатель Правительства руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и указами Президента.

В Конституции 1993 г. отсутствует прямая норма о подчиненности Правительства Президенту, содержащаяся в Конституции 1978 г. (ст. 122). На основе новой Конституции реализуется тенденция к практическому разграничению функций исполнительной власти между Президентом и Правительством как государственными органами, самостоятельно осуществляющими свои полномочия и взаимодействующими в формах, предусмотренных Конституцией и федеральными законами. На это направлен, например, Указ Президента Российской Федерации от 10 июня 1994 г. "Об обеспечении взаимодействия Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации", устанавливающий порядок взаимного согласования проектов президентских и правительственных решений, формирования планов законопроектных работ (СЗ РФ, 1994, N 7, ст. 697; 1995, N 19, ст. 1732).

2. Конституция содержит ряд норм, наполняющих реальным содержанием провозглашенное ею Положение о Президенте Российской Федерации как гаранте Конституции Российской Федерации. Президент наделен неограниченным правом законодательной инициативы, позволяющим ему в конкретной правовой форме ставить вопросы о реализации конституционных положений, приведении законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией.

Президент вправе использовать право вето на стадии подписания федеральных законов (ч. 3 ст. 107 Конституции), в том числе как гарантию обеспечения их конституционности. Он вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной

власти субъектов Российской Федерации, в первую очередь в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации (ч. 2 ст. 85 Конституции). При противоречии постановлений и распоряжений Правительства Конституции Российской Федерации Президент вправе отменять их (ч. 3 ст. 115 Конституции).

Обеспечивая единство исполнительной власти в государстве, Президент своими указами предписывает соответствующим органам и должностным лицам необходимость следовать Конституции Российской Федерации. Так, Указом от 3 октября 1994 г. "О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации" (СЗ РФ, 1994, N 24, ст. 2598) предусмотрено, что главы исполнительной власти субъектов Российской Федерации обладают полномочиями, установленными федеральной Конституцией, и несут ответственность за реализацию этих полномочий. Положение о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденное приведенным Указом Президента, обязывает глав администрации руководствоваться Конституцией Российской Федерации.

В соответствии с Указом "О полномочном представителе Президента Российской Федерации в субъекте Российской Федерации" (САПП, 1993, N 6, ст. 481; СЗ РФ, 1995, N 4, ст. 282) и Положением о полномочном представителе Президента, утвержденным этим Указом, представитель Президента обязан осуществлять свои полномочия в соответствии с Конституцией Российской Федерации.

Из статуса Президента Российской Федерации как главы государства и гаранта Конституции Российской Федерации вытекает его обязанность обеспечивать включение в конституционный текст поправок и изменений Конституции Российской Федерации посредством официального опубликования актов, принятых в порядке ст. 136 и 137 Конституции (постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28 ноября 1995 г. по делу о толковании ч. 2 ст. 137 Конституции Российской Федерации - СЗ РФ, 1995, N 49, ст. 4868).

Президент Российской Федерации вправе направлять в Конституционный Суд Российской Федерации запросы о конституционности федеральных законов, нормативных актов Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, обращаться в Конституционный Суд по вопросам толкования Конституции (ст. 125). Президент на практике использует эти полномочия, предоставленные ему Конституцией и Федеральным конституционным законом "О Конституционном Суде Российской Федерации".

В соответствии с Конституцией права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность всех органов государственной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18). В этой сфере Конституция отводит Президенту особую роль.

Выступая гарантом прав и свобод человека и гражданина, Президент реализует свое конституционное полномочие в процессе осуществления законодательной инициативы, а также при издании указов, направленных на защиту правового положения личности в целом и отдельных групп населения, включая пенсионеров, военнослужащих, вынужденных переселенцев, студентов и других особо нуждающихся в защите со стороны государства (СЗ РФ, 1994, N 15, ст. 1712; N 17, ст. 1954; СЗ РФ, 1995, N 6, ст. 474; N 9, ст. 735; N 51, ст. 5054).

Положения об обязанности Президента защищать Конституцию Российской Федерации, уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, верно служить народу содержатся в тексте присяги Президента, которую он приносит при вступлении

в должность (ч. 1 ст. 82 Конституции).

Необходимо особо отметить указы, направленные на укрепление основ правового государства, осуществление и защиту прав и свобод граждан в политической сфере. К их числу относятся, например, указы о федеральной целевой программе повышения правовой культуры избирателей и организаторов выборов в Российской Федерации (СЗ РФ, 1995, N 10, ст. 862), о создании Судебной палаты по информационным спорам (САПП, 1994, N 2, ст. 75; N 6, ст. 434), об установлении дополнительных гарантий на получение правовой информации (САПП, 1994, N 2, ст. 74) и др.

Президентом утвержден ряд программ долгосрочного характера, в том числе президентских, рассчитанных на создание режима социальной защищенности граждан, благоприятных и безопасных условий жизни. К их числу относятся президентская программа "Дети России" (СЗ РФ, 1994, N 18, ст. 2065), федеральная программа "Молодежь России" (СЗ РФ, 1994, N 22, ст. 2459), федеральная программа по борьбе с преступностью (СЗ РФ, 1994, N 5, ст. 403; 1995, N 23, ст. 2206) и др. В целях мобилизации средств для реализации федеральных программ создан Фонд президентских программ (СЗ РФ, 1994, N 31, ст. 3248; 1995, N 25, ст. 2377).

Защищая права и свободы человека и гражданина, Президент в своей деятельности

опирается на Правительство Российской Федерации, которое в силу Конституции также обязано осуществлять меры по обеспечению прав и свобод граждан.

При Президенте Российской Федерации действует Комиссия по правам человека, которая была образована Указом Президента от 26 сентября 1993 г. N 1458 в целях усиления гарантий гражданских и политических прав граждан Российской Федерации (САПП, 1993, N 40, ст. 3738). Положение о Комиссии было утверждено Указом Президента от 1 ноября 1993 года N 1798 (САПП, 1993, N 45, ст. 4325), а действующий состав - Указом от 20 мая 1996 г. N 740 (СЗ РФ, 1996, N 21, ст. 2474).

Часть 2 ст. 80 Конституции предусматривает, что Президент принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

Конституция определяет, что Президент действует в установленном Конституцией

порядке. Для случаев, когда этот порядок не детализирован, а также в отношении полномочий, не перечисленных в ст. 83-89 Конституции, их общие рамки определяются

принципом разделения властей (ст. 10) и требованием ст. 90 (ч. 3), согласно которому указы и распоряжения Президента не должны противоречить Конституции и законам Российской Федерации. Кроме того, реализация Президентом своей компетенции

в "установленном Конституцией Российской Федерации порядке" предполагает также возложение им на Правительство Российской Федерации задач во исполнение указов Президента. Точка зрения, согласно которой полномочия Президента Российской Федерации могут быть использованы только при наличии соответствующего закона, означает отказ от принципа прямого действия Конституции, закрепленного в ст. 15 (см. постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 июля 1995 г. по делу о проверке конституционности ряда актов, связанного с урегулированием

вооруженного конфликта в Чеченской Республике) (СЗ РФ, 1995, N 33, ст. 3424).

Охрана суверенитета Российской Федерации связана с деятельностью всех ветвей государственной власти. Однако Президент наделяется Конституцией в этой сфере особыми полномочиями. В частности, он единолично принимает оперативные

решения, вызванные экстраординарными обстоятельствами, вправе вводить военное или чрезвычайное положение на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях, принимает решение об отставке Правительства.

Обширны полномочия и деятельность Президента по обеспечению согласованного

функционирования и взаимодействия органов государственной власти.

При Президенте образована Объединенная комиссия по координации законодательной деятельности, имеющая целью достижение взаимоприемлемой согласованности в законотворчестве между палатами Федерального Собрания, Президентом, Правительством Российской Федерации и другими субъектами законодательной инициативы (СЗ РФ, 1994, N 32, ст. 3350, 1996, N 22, ст. 2684). Для обеспечения согласованной работы органов государственной власти в связи с проведением судебной реформы при Президенте Российской Федерации создан Совет по судебной реформе с участием Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, Генеральной прокуратуры, Совета судей и Союза адвокатов (СЗ РФ, 1994, N 31, ст. 3253; СЗ РФ, 1995, N 22, ст. 2033).

В качестве консультативного органа при Президенте Российской Федерации действует политический консультативный Совет, призванный способствовать улучшению взаимодействия федеральных органов государственной власти при создании правовой базы реформ и привлечению к этому процессу общественности (см. Указ от 25 июня 1996 г. N 989).

На усиление взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти ее субъектов при проведении конституционно-правовой реформы в субъектах Российской Федерации, недопущение нарушений Конституции и Федеральных законов, а также устранение разногласий, возникающих между законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, направлен Указ от 5 октября 1995 г. N 1007, которым образована специальная Комиссия при Президенте Российской Федерации. На Комиссию возложен ряд обязанностей по выработке мер, обеспечивающих реализацию полномочий Президента как гаранта Конституции, в том числе подготовка предложений о применении Президентом согласительных процедур для разрешения разногласий в порядке статьи 85 Конституции (СЗ РФ, 1995, N 41, ст. 3875; 1996, N 5, ст. 461).

Издан ряд указов, направленных на создание организационных условий и укрепление материальной базы функционирования всех ветвей государственной власти (см., например, СЗ РФ, 1995, N 8, ст. 657; N 14, ст. 1245; N 23, ст. 2205; N 35, ст. 3510; N 38, ст. 3670; 1996, N 13, ст. 1306).

Президент может использовать определенные Конституцией Российской Федерации рычаги воздействия на Государственную Думу и Правительство. Он вправе при выражении Государственной Думой недоверия Правительству или при отказе Правительству в доверии в установленном порядке объявить об отставке Правительства либо распустить Государственную Думу (ч. 3 и 4 ст. 117 Конституции).

На основе Конституции Российской Федерации Президент обеспечивает единство исполнительной власти в Российской Федерации и осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории России. Указы и распоряжения Президента обязательны для исполнения на всей территории федеративного государства. С задачами поддержания и укрепления единства исполнительной власти связан ряд указов Президента, в том числе "О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации" (СЗ РФ, 1994, N 24, ст. 2598), о выборах губернаторов и глав администраций (СЗ РФ, 1995, N 3, ст. 154), о единой системе федеральных органов исполнительной власти в области связи в Российской Федерации (СЗ РФ, 1995, N 50, ст. 4902) и др.

Для разрешения разногласий между органами государственной власти федерального уровня и органами власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации Президент вправе использовать согласительные процедуры. При этом федеральный Президент и Правительство Российской Федерации в соответствии с Конституцией обеспечивают осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации.

В целях достижения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти, разрешения споров о компетенции Президент имеет возможность использовать, помимо процедур согласования, иные средства, указанные в Конституции, в том числе обратиться с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации.

3. В соответствии с Конституцией РСФСР 1978 г. определение внутренней и внешней политики РСФСР находилось в исключительном ведении Съезда народных депутатов РСФСР (п. 2 ч. 3 ст. 104). Действующая Конституция относит это полномочие к ведению Президента Российской Федерации, наделяя его при этом правом определять основные направления внутренней и внешней политики государства. Это связано с четко проводимым Конституцией принципом разделения властей, в соответствии с которым Федеральное Собрание также участвует в осуществлении политики государства путем принятия федеральных законов, постановлений палат, заявлений, деклараций.

Конституция Российской Федерации предоставляет Президенту право обращаться к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики.

В связи с особым положением Главы государства, избранного народом, следует признать обязательный характер его взглядов на политику, общие концепции в законотворчестве, в связи с чем Федеральное Собрание не может быть свободным от провозглашаемых при этом целей и приоритетов в политике. Однако это не означает, что определение основных направлений политики является директивой по отношению к Федеральному Собранию, поскольку в системе разделения властей Парламент как орган законодательной власти, реализующий политику в законах, самостоятелен.

Определение основных направлений политики государства Президентом Российской Федерации осуществляется не только в форме посланий Федеральному Собранию, но и в проектах законов, представляемых Парламенту, предложениях о разработке тех или иных законов, в которых содержится идеология внутренней и внешней политики государства, а также указах Президента. Политику государства формируют, например, такие Указы, как "Об основных направлениях государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников, проживающих за рубежом", "Об основных направлениях государственной социальной политики по улучшению положения детей в Российской Федерации до 2000 года", "О государственной политике в сфере информатизации", "О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития", "О дополнительных мерах по повышению эффективности инвестиционной политики Российской Федерации" (СЗ РФ, 1994, N 16, ст. 1888; 1995, N 38, ст. 3669; САПП, 1994, N 4, ст. 305; N 31, ст. 3096; СЗ РФ, 1994, N 6, ст. 436; СЗ РФ, 1995, N 31, ст. 3097) и др.

Императивность действий Президента Российской Федерации в осуществлении

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

внутренней и внешней политики полностью проявляется во взаимоотношениях Президента

с Правительством Российской Федерации, которое в силу Конституции обеспечивает проведение в жизнь единой финансовой, кредитной и денежной политики, единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии, осуществляет иные полномочия, исполняя указы Президента Российской Федерации.

При Президенте в качестве постоянного консультативного органа действует Президентский совет, в задачи которого входит разработка предложений по стратегии в области внутренней и внешней политики, направленной на всестороннее осуществление экономической, политической и социальной реформ, определение механизма эффективного осуществления стратегии общенационального развития Российской Федерации (САПП, 1993, N 9, ст. 735).

4. Президент Российской Федерации представляет ее как глава государства прежде всего во взаимоотношениях федеральных властей с субъектами Российской Федерации. При этом Президент исходит из положений об урегулировании федеративных отношений как самой Конституцией, так и федеративными и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. Следует отметить подписанные Президентом Российской Федерации договоры с Республиками Татарстан, Башкортостан, Саха (Якутия), Северная Осетия-Алания, Кабардино-Балкарской Республикой, Республикой Бурятия, со Свердловской, Калининградской областями, Краснодарским краем, другими субъектами Российской Федерации. Указами Президента от 3 и 15 июня 1996 г. соответственно утверждены Основные положения региональной политики в Российской Федерации и Концепция государственной национальной политики Российской Федерации.

Представительская роль Президента Российской Федерации, выступающего от имени Российского государства как такового, проявляется также во взаимоотношениях с различными структурами гражданского общества (см., например, Указ Президента от 25 июня 1996 г. N 989 "О Политическом консультативном совете").

При Президенте действуют общественные советы, комиссии, структуры, создан Российский общественно-политический центр (СЗ РФ, 1995, N 27, ст. 2548), оказывается поддержка общественным объединениям (см., например, указы о мерах по содействию деятельности общественного объединения "Российское воинское братство" (СЗ РФ, 1995, N 27, ст. 2546) об общественном объединении "Российское морское собрание" (СЗ РФ, 1995, N 49 ст. 4769), о государственной поддержке Российского фонда культуры (СЗ РФ, 1996, N 2, ст. 71) и др.

Во всех этих случаях представительства Президент вправе использовать полномочия в установленном Конституцией порядке.

Выступая от имени Российской Федерации в международных отношениях, Президент представляет Российскую Федерацию как субъект международных отношений. Это означает, что его заявления и акции не нуждаются в каком-либо удостоверении и он всегда действует как Глава суверенного государства. Только Президент вправе подписывать международные договоры Российской Федерации, участвовать в переговорах от имени Российской Федерации или поручать это уполномоченным им должностным лицам.

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.

Комментарий к статье 81

1. Новая Конституция Российской Федерации изменила срок полномочий Президента Российской Федерации, сократив его на один год: по Конституции 1978 г. Президент избирался на пять лет. В связи с этим потребовалось в законодательном порядке урегулировать вопрос о введении в действие нормы Конституции 1993 г. о новом сроке президентства и о полномочиях Президента, действующего на момент принятия Конституции.

В разделе втором Конституции 1993 г. "Заключительные и переходные положения" было установлено, что Президент, избранный в соответствии с прежней Конституцией, осуществляет установленные новой Конституцией полномочия до истечения срока, на который он был избран (п. 3).

Вопрос о досрочном прекращении или продлении срока полномочий Президента Российской Федерации не может быть вынесен на референдум.

Исчисление четырехлетнего конституционного срока начинается со дня избрания Президента. При этом днем выборов является первое воскресенье после истечения данного конституционного срока. Действующий Президент Российской Федерации исполняет свои полномочия до вступления в должность вновь избранного Президента, которое происходит на тридцатый день со дня официального объявления Центральной избирательной комиссией Российской Федерации о результатах выборов Президента Российской Федерации (ч. 1 ст. 4, ст. 60 Федерального закона от 17 мая 1995 г. "О выборах Президента Российской Федерации" СЗ РФ, 1995, N 21, ст. 1924).

Момент вступления в должность Президента Российской Федерации связан с принесением Президентом присяги народу.

Президент Российской Федерации избирается гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, участие в выборах является добровольным. Принципы участия граждан Российской Федерации в выборах закреплены в Федеральном законе от 6 декабря 1994 г. "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" (СЗ РФ, 1994, N 33, ст. 3406) и Федеральном законе "О выборах Президента Российской Федерации".

Гражданин Российской Федерации, достигший на день выборов 18 лет, вправе избирать Президента Российской Федерации. Гражданин Российской Федерации может избирать и быть избранным Президентом России независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям. Не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, или граждане, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Избиратели участвуют в выборах Президента Российской Федерации на равных

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

основаниях, каждый избиратель имеет один голос. Избиратель голосует лично, голосование за других лиц не допускается. Голосование является тайным.

Обязанность создать условия для участия в голосовании всем избирателям, обеспечить тайное голосование возлагается на участковую избирательную комиссию. Член участковой избирательной комиссии немедленно отстраняется от участия в ее работе, а наблюдатель незамедлительно удаляется из помещения для голосования, если они нарушили тайну голосования или пытались повлиять на волеизъявление избирателя.

2. Конституцией Российской Федерации и на этой основе Законом "О выборах Президента Российской Федерации" установлены дополнительные условия приобретения гражданами пассивного избирательного права – Президентом Российской Федерации может быть избран лишь гражданин не моложе 35 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 10 лет. При этом Конституция не выдвигает требование

о том, чтобы кандидат в президенты был гражданином Российской Федерации по рождению. Понятие "постоянно проживающий" означает, во-первых, что кандидат в президенты должен постоянно жить в России не менее указанного срока, во-вторых, этот срок должен быть непрерывным, т.е. отрезки времени менее 10 лет не могут суммироваться. Требование постоянного проживания, разумеется, не исключает командировок и краткосрочных выездов в зарубежные государства.

Конституция РСФСР 1978 г. (в редакции Закона от 24 мая 1991 г.) устанавливала

также требование о максимальном возрасте для избрания гражданина Президентом Российской Федерации. Этот возраст составлял 65 лет. Действующая Конституция эту норму не воспроизводит.

Все зарегистрированные кандидаты на должность Президента Российской Федерации

обладают равными правами и несут равные обязанности. Со дня регистрации кандидат на должность Президента, находящийся на государственной или муниципальной службе либо работающий в средствах массовой информации, на время его участия в выборах освобождается от служебных обязанностей и не вправе использовать преимущества своего служебного положения. Исключение из этого правила предоставляется

законом Президенту Российской Федерации, баллотирующемуся на второй срок, а также Председателю Правительства Российской Федерации, который в соответствии с Конституцией временно исполняет обязанности Президента. Эти лица вправе продолжать выполнять свои полномочия, но не должны на период выборов пользоваться преимуществами своего служебного положения.

Федеральный закон "О выборах Президента Российской Федерации" предоставляет кандидату в Президенты ряд гарантий, в том числе материального характера, обеспечивающих его независимость. Кандидат на должность Президента Российской Федерации не может быть привлечен к уголовной ответственности, арестован или подвергнут мерам административного взыскания, налагаемым в судебном порядке, без согласия Генерального прокурора Российской Федерации.

3. Положение ч. 3 комментируемой статьи о том, что одно и то же лицо не может занимать должность Президента Российской Федерации более двух сроков подряд, содержалось в Конституции РСФСР 1978 г. (в измененной редакции).

Подобные положения имеются в конституциях ряда зарубежных государств, в том числе в Конституции США.

Данное конституционное положение направлено против установления режима авторитаризма и преследует цель конституционного обновления руководства государством.

Вместе с тем названная норма не запрещает одному и тому же лицу избираться на пост Президента неоднократно, но с перерывом – после пребывания на данном посту два срока подряд.

4. Конкретные нормы о порядке избрания Президента Российской Федерации определяются упомянутым выше Федеральным законом от 17 мая 1995 г. "О выборах Президента Российской Федерации". Данный закон содержит общие положения и основные принципы проведения избирательной кампании, регулирует организацию выборов путем создания системы избирательных комиссий, предусматривает статус избирательных объединений, регулирует отношения по выдвижению и регистрации кандидатов на должность Президента, их статус, вопросы предвыборной агитации, финансирования выборов, устанавливает порядок голосования и определения результатов выборов, ответственность за нарушение избирательных прав граждан, а также порядок вступления в должность 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.

Комментарий к статье 82

1. Акт принесения присяги Президентом России имеет важное юридическое значение: с одной стороны, это обязывающая Президента клятва перед народом верно служить ему; с другой – правовой указатель, с которого начинается отсчет времени президентства конкретного лица: с момента произнесения присяги Президент вступает в должность, начинает осуществлять принадлежащие ему полномочия и исполняет свои обязанности до 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).

В Российской Федерации впервые присягу принес избранный народом Президент Б.Н.Ельцин. Текст присяги обычно содержится в Конституции (Россия, США), но иногда такого текста в основном законе страны нет (Франция, Индия). Если во время нахождения Президента на своей должности принимается новая Конституция, содержащая иной текст присяги, повторно присяга, по общему правилу, не приносится.

Так было и при вступлении в силу Конституции Российской Федерации 1993 г., содержащей текст присяги, словесно отличающийся от того текста, который произносил

Президент России Б.Н.Ельцин в 1991 г. в соответствии с Конституцией 1978 г. (в редакции Закона от 24 мая 1991 г. – ВВС РСФСР, 1991, N 22, ст. 776). Повторно присяга Б.Н.Ельциным не приносилась.

Если одно и то же лицо избирается Президентом на новый срок, то обычно требуется повторное принесение присяги. В некоторых странах присяга, однако, президентом не приносится (например, 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, правительства и т.д.), обычно присяга необходима.

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, отражающие содержание полномочий Президента как главы государства. После того как Президент Российской Федерации принес присягу, исполняется Государственный гимн.

2. Присяга приносится в торжественной обстановке, в России - в Кремле, акт принесения присяги широко освещается средствами массовой информации.

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 собравшихся.

В России присяга Президента Российской Федерации, как и присяга судей Конституционного Суда Российской Федерации, носит светский характер и приносится на Конституции Российской Федерации; приводит к присяге нового Президента Председатель Конституционного Суда Российской Федерации. В некоторых странах присяга (клятва) приносится на Библии, на Коране.

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; 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;

В настоящее время статус Совета безопасности Российской Федерации определен Законом РФ от 5 марта 1992 г. N 2446-1 "О безопасности"

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

- 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.

Комментарий к статье 83

- а) Президент в соответствии с Конституцией назначает Председателя Правительства Российской Федерации с согласия Государственной Думы. Представление Президента по этому вопросу вносится в Государственную Думу не позднее двухнедельного срока после вступления в должность вновь избранного Президента или после отставки Правительства Российской Федерации либо в течение недели со дня отклонения кандидатуры на пост Председателя Правительства Государственной Думой. Текст представления заблаговременно вручается депутатам палаты, и Государственная Дума рассматривает кандидатуру на должность Председателя Правительства в течение недели со дня внесения предложения. Официально представляет кандидатуру депутатам Президент Российской Федерации либо его полномочный представитель в Федеральном Собрании. Согласие на назначение Председателя Правительства считается полученным, если за предложенную кандидатуру проголосовало большинство от общего числа депутатов Государственной Думы. В случае отклонения Государственной Думой кандидатуры на должность Председателя Правительства Президент вносит на согласование палаты новую кандидатуру. В случае двукратного отклонения представленных кандидатур на должность Председателя Правительства Президент в течение недели со дня отклонения второй кандидатуры вправе представить Государственной Думе третью кандидатуру. Обсуждение и согласование третьей кандидатуры на должность Председателя Правительства происходит в сроки и порядке, которые предусмотрены на основе Конституции Регламентом Государственной Думы для обсуждения и согласования первых двух кандидатур (Регламент Государственной Думы Федерального Собрания – Парламента Российской Федерации, ст. 136-140). После трехкратного отклонения Государственной Думой представленных кандидатур Председателя Правительства Президент назначает Председателя Правительства без ее согласия, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы (ч. 4 ст. 111 Конституции).
- б) Президент Российской Федерации имеет право по своему усмотрению председательствовать на заседаниях Правительства, занимая тем самым место Председателя Правительства. На таких заседаниях рассматриваются наиболее важные вопросы государственной жизни. Это право Президента связано с его статусом главы государства, определяющего основные направления внутренней и внешней политики страны, и дает основание характеризовать Президента как руководителя исполнительной власти.
- в) Решение об отставке Правительства Российской Федерации, согласно п. "в" ст. 83 и ст. 117 Конституции, может быть принято Президентом в случаях подачи Правительством заявления об отставке, выражения недоверия Правительству

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

Государственной Думой, отказа Государственной Думы в доверии Правительству, если вопрос о доверии ставился самим Председателем Правительства. Конституция предоставляет Президенту Российской Федерации право по собственной инициативе принять решение об отставке Правительства даже в случаях, если Правительство не подает в отставку и Государственная Дума не выразила Правительству недоверия. Получение согласия Государственной Думы на освобождение Председателя Правительства

в этих случаях не требуется, хотя назначается глава Правительства с согласия Государственной Думы (кроме случая, предусмотренного ч. 4 ст. 111 Конституции).

При подаче Правительством заявления об отставке Президент может не согласиться

с заявлением Правительства и поручить ему продолжать выполнение своих обязанностей

без указания срока либо при согласии с отставкой - поручить Правительству выполнять обязанности до формирования нового Правительства Российской Федерации.

В силу Конституции Президент вправе не согласиться с решениями Государственной

Думы о выражении вотума недоверия Правительству или об отказе в доверии. Вместе с тем Конституция предусматривает обязанность Президента при определенных условиях объявить отставку Правительства либо распустить Государственную Думу (ч. 3 и 4 ст. 117). При этом Конституция устанавливает различные условия и процедуры разрешения правительственного кризиса в связи с вотумом недоверия или отказом в доверии Правительству.

Президент может не согласиться с решением Государственной Думы в случае, если Дума в первый раз выразит недоверие Правительству, и только в случае повторного недоверия Президент объявляет об отставке Правительства либо распускает

Государственную Думу. Так, не было принято решение об отставке Правительства в связи с выражением ему Государственной Думой недоверия в июне 1995 г. (см. постановление Государственной Думы от 21 июня 1995 г. "О недоверии Правительству Российской Федерации", СЗ, 1995, N 26, ст. 2446).

Отдельного решения Государственной Думы о недоверии Правительству Российской

Федерации не требуется в том случае, если вопрос о доверии ставился перед Думой самим Председателем Правительства и Дума отказала в доверии. Президент обязан в этом случае в течение семи дней принять решение об отставке Правительства

либо о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов. Президент поручает Правительству в случае его отставки продолжать действовать до формирования

нового Правительства Российской Федерации. При формировании нового состава Правительства Президент Российской Федерации в силу Конституции Российской Федерации должен получить согласие Государственной Думы на назначение Председателя

Правительства Российской Федерации.

г) Центральный банк Российской Федерации в пределах полномочий, предоставленных

ему Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, независим в своей деятельности. В случае вмешательства в его деятельность Банк России информирует Государственную Думу и Президента Российской Федерации. Эти высшие органы государственной власти в силу Конституции и Федерального закона "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" (СЗ РФ, 1995, N 18, ст. 1593) участвуют в формировании состава Банка России. Назначение на должность и освобождение от должности Председателя Банка России, членов Совета директоров Банка производится Государственной Думой. При этом Председатель Банка назначается

и освобождается по представлению Президента Российской Федерации. Кандидатуру

для назначения на должность Председателя Банка Президент вносит в Государственную Думу не позднее, чем за три месяца до истечения полномочий Председателя Банка России.

В случае досрочного освобождения от должности Председателя Банка России Президент представляет кандидатуру на эту должность в двухнедельный срок с момента освобождения.

При отклонении предложенной на должность Председателя Банка кандидатуры Президент в течение двух недель вносит новую кандидатуру. Одна кандидатура не может вноситься более двух раз.

Федеральный закон о Центральном банке Российской Федерации предусматривает также назначение Государственной Думой членов Совета директоров Банка. Назначение

производится по представлению Председателя Банка России, согласованному с Президентом Российской Федерации.

д) Согласно Конституции Президент назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров. Хотя их назначение производится по предложению Председателя

Правительства, данное положение Конституции дополнительно подчеркивает определенную

самостоятельность этих должностных лиц по отношению к их руководителю - Председателю

Правительства. По новой Конституции Президент сохранил за собой все права в кадровой политике и меры воздействия на Правительство путем персонального назначения лиц, входящих в состав Правительства, принятия решений об отставке Правительства и освобождении от должностей его членов.

Согласия палат Федерального Собрания на назначение или освобождение заместителей

Председателя Правительства и федеральных министров не требуется.

Исключение было установлено в соответствии с Федеральным законом о статусе депутата для должностных лиц, являвшихся депутатами Совета Федерации. Их освобождение

могло быть произведено только с согласия этой палаты (см. постановление Совета Федерации по данному вопросу от 5 июля 1995 г. N 526-1СФ) (СЗ РФ, 1995, N 29, ст. 2767).

Конституция Российской Федерации 1993 г., исключив возможность непосредственного

осуществления парламентом функций исполнительной власти и оставив за ним контроль

в ключевой сфере - бюджетной политике, вместе с тем закрепила активную роль Президента в руководстве Правительством и исполнительной властью в целом.

Полномочия Президента по определению персонального состава Правительства тесно связаны с установлением главой государства системы центральных органов исполнительной власти - министерств, государственных комитетов, ведомств.

Хотя Конституция Российской Федерации не дает четкого ответа, кто утверждает систему или структуру федеральных органов исполнительной власти, а лишь говорит о том, что предложения по данной структуре представляются Президенту (ст.

112), этот пробел в регулировании восполняется указами Президента Российской Федерации (см. Указ от 10 января 1994 г. N 66 "О структуре федеральных органов исполнительной власти" - САПП, 1994, N 3, ст. 190). Таким образом, вопросы

структуры федеральной исполнительной власти, в том числе образования и преобразования

министерств, иных федеральных органов исполнительной власти, назначения заместителей

Председателя Правительства, определения их числа, назначения федеральных министров

находятся в ведении Президента Российской Федерации, который решает их по

предложению Председателя Правительства.

Следует отметить, что Президент, используя свое конституционное право назначения на должность федеральных министров, присваивает этот ранг должностным лицам, не всегда возглавляющим федеральные министерства. На практике федеральными министрами назначаются также лица, руководящие иными, помимо министерств, государственными органами (см. САПП, 1994, N 2, ст. 77; СЗ РФ, 1994, N 3, ст. 159; N 30, ст. 3127).

В этом случае они включаются в силу ч. 2 ст. 110 Конституции в состав Правительства.

Указ "О структуре федеральных органов исполнительной власти" предусматривает в составе Правительства, помимо Председателя Правительства, его заместителей и федеральных министров, наличие первых заместителей Председателя Правительства.

е) Президент Российской Федерации представляет Совету Федерации кандидатуры на должность судей Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, Генерального прокурора Российской Федерации.

Назначение

этих должностных лиц осуществляет Совет Федерации. Он же по представлению Президента может освободить Генерального прокурора от должности. Президент Российской Федерации самостоятельно назначает судей других федеральных судов. Что же касается смещения судей, то они в силу Конституции несменяемы. Порядок прекращения полномочий судьи устанавливается федеральным законом.

По Конституции РСФСР 1978 г. избрание Конституционного Суда было прерогативой

Съезда народных депутатов. Съезд также утверждал Председателей Верховного и Высшего Арбитражного судов, Генерального прокурора РСФСР (пп. 11, 12 ч. 3 ст. 104). Верховный Суд и Высший Арбитражный Суд РСФСР, судьи краевых, областных,

Московского и Ленинградского городских судов и арбитражных судов избирались Верховным Советом РСФСР. Верховный Совет назначал также Генерального прокурора РСФСР (п. 4 ч. 1 ст. 109).

Конституция 1993 г. изменила принципы формирования судебной системы, закрепив полномочия по формированию органов высшей судебной власти за одной палатой Федерального Собрания – Советом Федерации и наделив широкими правами в этой сфере Главу государства. К Президенту Российской Федерации отошли полномочия по формированию иных федеральных судов.

Порядок формирования Конституционного Суда Российской Федерации и полномочия

Президента в этой сфере предусматриваются на основе Конституции Федеральным конституционным законом "О Конституционном Суде Российской Федерации" (СЗ РФ, 1994, N 13, ст. 1447). Предложения о кандидатах на должности судей Конституционного

Суда Российской Федерации могут вноситься Президенту Российской Федерации членами Совета Федерации и депутатами Государственной Думы, а также законодательными

(представительными) органами субъектов Российской Федерации, высшими судебными органами и федеральными юридическими ведомствами, всероссийскими юридическими сообществами, юридическими научными и учебными заведениями (см. комментарии к ст. 102, 125, 128).

Порядок наделения полномочиями судей Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, назначаемых по представлению Президента Российской Федерации Советом Федерации, определяется Федеральным законом "О статусе судей в Российской Федерации" и Федеральным конституционным законом "Об арбитражных судах в Российской Федерации". В соответствии с ч. 1 ст. 6 Федерального закона "О статусе судей в Российской Федерации" Президент вносит представление о назначении судей Верховного Суда с учетом мнения Председателя Верховного Суда

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

Российской Федерации (ВВС РФ 1992, N 30, ст. 1792; 1993, N 17, ст. 606; СЗ РФ, 1995, N 26, ст. 2399).

Представление Президента Совету Федерации о назначении заместителя Председателя Высшего Арбитражного Суда и других судей данного Суда основывается на представлении

Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации (ч. 2 ст. 8 Федерального конституционного закона "Об арбитражных судах в Российской Федерации" (СЗ РФ, 1995, N 18, ст. 1589).

Если одна или несколько кандидатур, представленных на должности судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, при голосовании в палате не наберет требуемого количества голосов, то на вакантные должности судей Президент Российской Федерации в двухнедельный срок представляет Совету Федерации новые кандидатуры. При отклонении палатой кандидатур в этом случае Совет Федерации принимает постановление с предложением Президенту Российской Федерации о проведении

консультаций с целью устранения возникших разногласий (ст. 178-183 Регламента Совета Федерации - СЗ РФ, 1996, N 7, ст. 655).

Федеральным законом "О статусе судей в Российской Федерации" установлено, что судьи других федеральных судов общей юрисдикции и арбитражных судов назначаются

Президентом Российской Федерации по представлению соответственно Председателя Верховного Суда и Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации с учетом мнения законодательного (представительного) органа соответствующего субъекта Российской Федерации (ч. 3 ст. 6). По этим вопросам согласия Совета Федерации не требуется. Их решение оформляется указами Президента.

Распоряжением Президента от 7 февраля 1994 г. N 64-рп образована Комиссия Совета по кадровой политике при Президенте Российской Федерации для предварительного рассмотрения кандидатур на должности судей федеральных судов (САПП, 1994, N 7, ст. 557).

Президент Российской Федерации представляет Совету Федерации кандидатуру на должность Генерального прокурора Российской Федерации. Если представленная кандидатура не набрала большинства голосов от общего числа членов Совета Федерации,

представление Президента отклоняется и Президент в течение 30 дней вновь представляет

Совету Федерации кандидатуру Генерального прокурора Российской Федерации (см. Федеральный закон о прокуратуре Российской Федерации в новой редакции, ст. 12, СЗ РФ, 1995, N 47, ст. 4472).

Вопрос об освобождении от должности Генерального прокурора Российской Федерации рассматривается Советом Федерации также на основании предложения Президента Российской Федерации.

При отклонении Советом Федерации кандидатуры, представленной Президентом для назначения на должность Генерального прокурора Российской Федерации, либо предложения Президента об освобождении от должности Генерального прокурора Совет Федерации принимает постановление с предложением Президенту о проведении консультаций с целью преодоления возникших разногласий (ст. 185-197 Регламента Совета Федерации - СЗ РФ, 1996, N 7, ст. 655).

ж) Президент Российской Федерации возглавляет Совет Безопасности и формирует

его состав. На основании Закона "О безопасности" (ВВС, 1992, N 15, ст. 769) этот конституционный орган осуществляет подготовку решений Президента в области обеспечения безопасности, рассматривает вопросы внутренней и внешней и военной

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

политики Российской Федерации в данной сфере, стратегические проблемы государственной, экономической, общественной, оборонной, информационной, экологической и иных видов безопасности, вопросы прогнозирования чрезвычайных ситуаций, принятия мер по их предотвращению и преодолению последствий, решает другие задачи в сфере обеспечения безопасности личности, общества и государства.

Конкретные задачи Совета Безопасности, его функции, состав, порядок формирования, проведения заседаний, принятия решений, полномочия Секретаря Совета Безопасности, вопросы организации и деятельности межведомственных комиссий Совета Безопасности, обеспечения его работы определяются в соответствии с Положением о Совете Безопасности Российской Федерации, утвержденным Указом Президента от 10 июля 1996 г. N 1024. Постоянные члены и члены Совета Безопасности назначаются Президентом Российской Федерации по представлению Секретаря Совета Безопасности. Секретарь Совета Безопасности назначается на должность и освобождается от должности Президентом Российской Федерации.

Решения Совета Безопасности по важнейшим вопросам оформляются Указами Президента Российской Федерации, иные решения - протоколами.

з) Военная доктрина является составной частью концепции безопасности Российского государства. Она представляет систему официальных взглядов по военным вопросам, в том числе по вопросам предотвращения войн, военных конфликтов, защиты жизненно важных интересов Российской Федерации.

Основные положения военной доктрины утверждены Указом Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 г. N 1833 (САПП, 1993, N 45, ст. 4329). Этот правовой акт - первый такого рода документ, определяющий роль и место военной силы в системе средств обеспечения безопасности личности, общества и государства. Основные положения военной доктрины гарантируют строгое соблюдение Устава ООН, общепринятых международно-правовых норм и принципов, определяют оборонительную направленность деятельности по обеспечению военной безопасности Российской Федерации.

Оборона Российского государства организуется и осуществляется в соответствии с Конституцией и действующим законодательством Российской Федерации, международным правом и военной доктриной Российской Федерации. Предложения по военной доктрине разрабатываются Генеральным штабом Вооруженных Сил. В своей практической деятельности органы военного управления руководствуются основными положениями военной доктрины Российской Федерации (см. Федеральный закон от 31 сентября 1996 г. "Об обороне", СЗ РФ, 1996, N 23, ст. 2750).

и) Администрация Президента Российской Федерации является государственным органом, формируемым в соответствии с Конституцией Российской Федерации в целях обеспечения деятельности Президента как главы государства по осуществлению им государственной власти.

Концепция построения структуры Администрации, как она воплощена в Указе Президента от 29 января 1996 г. N 117 "Вопросы Администрации Президента Российской Федерации" и Положении об Администрации, утвержденном этим Указом (СЗ РФ, 1996, N 6, ст. 532, N 12, ст. 1067), следует логике Конституции Российской Федерации: в ее основу положен принцип создания соответствующего подразделения под конституционное полномочие Президента.

В Администрацию входят Руководитель Администрации, первые заместители

и заместители Руководителя Администрации, помощники Президента Российской Федерации, полномочные представители Президента, главные управления Президента, аппараты Совета Безопасности и Совета обороны, имеющие статус главных управлений, иные подразделения Администрации. В Администрацию могут входить также государственные органы, руководство которыми осуществляет непосредственно Президент Российской Федерации. Следует отметить, что структура Администрации продолжает совершенствоваться, издаются положения о подразделениях Администрации, уточняется правовое положение должностных лиц (см. Указ Президента от 25 июля 1996 г. N 1101).

Правовую основу деятельности Администрации составляют Конституция Российской Федерации, федеральные законы, указы и распоряжения Президента, а также Положение об Администрации Президента Российской Федерации. Общее руководство Администрацией осуществляет Президент Российской Федерации.

к) В соответствии с Конституцией Президент Российской Федерации назначает и освобождает полномочных представителей Президента. Институт полномочных представителей создан в целях обеспечения единства государственной политики в деятельности органов различных ветвей власти, повышения эффективности взаимодействия федеральных властей, а также взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Полномочные представители Президента Российской Федерации действуют на основании положений о них, утверждаемых Президентом, представляют интересы Президента в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов федерации, органах местного самоуправления, а также в российских, иностранных и международных организациях. Полномочные представители Президента входят в состав его Администрации.

Указом Президента Российской Федерации от 5 июля 1995 г. N 668 утверждено Положение о полномочном представителе Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации. Полномочный представитель, участвуя в заседаниях Конституционного Суда, способствует осуществлению деятельности Президента как гаранта Конституции, прав и свобод человека и гражданина (СЗ РФ, 1995, N 28, ст. 2641).

В целях обеспечения взаимодействия Президента с палатами Федерального Собрания Указом Президента от 10 февраля 1996 г. N 169 в составе Администрации Президента введены должности полномочного представителя Президента в Совете Федерации и полномочного представителя Президента в Государственной Думе (СЗ РФ, 1996, N 7, ст. 674).

Полномочный представитель Президента в субъекте Российской Федерации руководствуется Положением о нем, утвержденным Указом Президента от 5 февраля 1993 г. N 186 с последующими изменениями (САПП, 1993, N 6, ст. 481; СЗ РФ, 1995, N 4, ст. 282; 1996, N 12, ст. 1067). В соответствии с данным Положением полномочный представитель содействует исполнению указов и распоряжений Президента и постановлений Правительства Российской Федерации, вправе осуществлять контроль за выполнением этих актов, координирует деятельность территориальных служб федеральных органов исполнительной власти, вносит в соответствующие органы государственной власти представления о нарушениях указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений федерального Правительства.

Представитель Президента в субъекте Российской Федерации не вправе вмешиваться

в оперативную деятельность органов исполнительной власти, объединений, предприятий и организаций, издавать обязательные для исполнения решения.

л) Президент Российской Федерации, являясь в силу Конституции Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации, назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил (командующих родами войск, военных округов и др.). Заключение по представлениям о назначении военнослужащих на высшие воинские должности, об освобождении их от высших военных должностей дает 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 от 20 июня 1994 г. N 1232 (СЗ РФ, 1994, N 9, ст. 931).

м) Согласно п. "м" ст. 83 Президент Российской Федерации назначает и отзывает дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях. Под дипломатическими представителями в данном случае понимаются главы дипломатических представительств Российской Федерации в иностранных государствах, глава представительства Российской Федерации при международной межправительственной организации, глава правительственной делегации Российской Федерации на международных конференциях. Дипломатический ранг назначаемого представителя определяется согласно Венской конвенции дипломатических сношениях от 18 апреля 1961 г. соглашениями Российской Федерации с иностранными государствами.

Предложение о назначении или отзыве указанных выше лиц вносится министром иностранных дел Российской Федерации (п. 8 Положения о Министерстве иностранных дел, утвержденного Указом Президента от 14 марта 1995 г.).

Назначению или отзыву дипломатического представителя предшествуют консультации с комитетами и комиссиями Федерального Собрания. Согласно ст. 191 Регламента Государственной Думы такими комитетами могут выступать Комитет по международным делам и Комитет по делам Содружества Независимых Государств и связям с соотечественниками.

В соответствии со ст. 23 Регламента Совета Федерации данные вопросы находятся в компетенции Комитета по международным делам. Указанные комитеты Федерального Собрания рассматривают предложения Президента независимо друг от друга. При этом по итогам обсуждения соответствующий комитет Государственной Думы выносит свое мотивированное заключение, которое направляет на имя Президента. Комитет по международным делам Совета Федерации в свою очередь готовит заключение о назначении или отзыве дипломатических представителей. В обоих случаях заключения комитетов не требуют их утверждения палатами Федерального Собрания и направляются непосредственно Президенту.

Поскольку взаимоотношения между Президентом и комитетами Федерального Собрания определяются как консультации, то сами заключения, очевидно, допустимо считать советами Президенту о целесообразности или нецелесообразности назначения либо отзыва конкретного кандидата на пост главы российского дипломатического представительства в иностранном государстве, представителей в международных организациях, глав правительственных делегаций.

Назначение или отзыв дипломатического представителя осуществляется указом Президента.

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.

Комментарий к статье 84

а) Выборы депутатов Государственной Думы назначаются указами Президента Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 21 июня 1995 г. "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" (СЗ РФ, 1995, N 26, ст. 2398). Днем выборов является первое воскресенье после истечения конституционного срока, на который была избрана Государственная Дума прежнего созыва. Срок со дня назначения Президентом выборов до дня выборов должен быть не менее четырех месяцев. Государственная Дума собирается на первое заседание на тридцатый день после своего избрания. Однако Президент может созвать заседание Государственной Думы и ранее этого срока (ч. 2 ст. 99 Конституции).

Конституцией определен срок полномочий Думы - четыре года (ч. 1 ст. 96).

Государственная Дума первого созыва избиралась и действовала на основе Указа Президента от 21 сентября 1993 г. N 1400 "О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации", которым было утверждено Положение о федеральных органах власти на переходный период и Положение о выборах депутатов Государственной Думы (САПП, 1993, N 39, ст. 3597; N 41, ст. 3907; N 42, ст. 3993; N 52, ст. 5060; 1994, N 6, ст. 437). Эти акты были введены в действие временно, до

принятия на основе новой Конституции Российской Федерации законов Российской Федерации о формировании палат Федерального Собрания и в настоящее время признаны утратившими силу (см. Указ Президента от 24 декабря 1993 г. N 2288, САПП, 1993, N 52, ст. 5086).

В связи с принятием Конституции Российской Федерации 1993 г. в заключительных и переходных положениях этой Конституции было установлено, что Совет Федерации первого созыва и Государственная Дума первого созыва избираются на два года (п. 7 раздела второго Конституции). Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания нового (второго) созыва были назначены Указом Президента от 14 июля 1995 г. N 700 (СЗ РФ, 1995, N 29, ст. 2796).

Президент Российской Федерации назначает выборы депутатов Государственной Думы также в случае роспуска Государственной Думы в сроки и порядке, предусмотренные Конституцией Российской Федерации.

В случае, если Президент не назначит выборы Государственной Думы в установленный законом срок, выборы депутатов проводятся Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

б) Президент Российской Федерации распускает Государственную Думу лишь в случаях, определенных самой Конституцией. Если Государственная Дума трижды отклоняет представленные Президентом кандидатуры на должность Председателя

Правительства Российской Федерации, Президент распускает Думу и назначает новые выборы (ч. 4 ст. 111); если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству, Президент обладает правом распустить Думу (ч. 3 ст. 117); Государственная Дума может быть распущена Президентом, если откажет в доверии Правительству, когда вопрос о таком доверии был поставлен перед ней Председателем Правительства (ч. 4 ст. 117). В двух последних случаях альтернативой роспуску Государственной Думы служит решение Президента об отставке

Правительства Российской Федерации.

Однако Государственная Дума не может быть распущена в течение года после ее избрания по основаниям, указанным в ст. 117 Конституции, т.е. в случае несогласия Президента с выраженным Думой недоверием Правительству и в случае отказа Думы в доверии Правительству. Конституция не допускает также роспуска Государственной Думы с момента выдвижения ею обвинения против Президента до принятия соответствующего решения Советом Федерации, 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 (ч. 3, 4 и 5 ст. 109).

Таким образом, право Президента распускать Государственную Думу не является абсолютным и ограничено самой Конституцией. При этом Президент может распустить только одну палату Федерального Собрания, поскольку Конституция не предусматривает роспуска Совета Федерации.

В качестве гарантии обеспечения деятельности парламента Конституция устанавливает,

что Президент в случае роспуска им Государственной Думы назначает дату выборов с тем, чтобы вновь избранная Государственная Дума собралась не позднее чем через четыре месяца с момента роспуска (ч. 2 ст. 109).

в) Референдумы могут проводиться на всей территории Российской Федерации, а также в ее субъектах, в городских, сельских поселениях, других муниципальных образованиях. Конституция Российской Федерации предполагает, что Президент Российской Федерации назначает только общенациональные референдумы – всенародное голосование граждан Российской Федерации. Референдумы проводятся по законопроектам,

действующим законам и другим вопросам государственного значения на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления граждан при тайном голосовании.

На референдум Российской Федерации в обязательном порядке выносятся вопросы о принятии новой Конституции, если Конституционное Собрание примет решение о вынесении проекта Конституции на всенародное голосование (ч. 2 и 3 ст. 135 Конституции).

Общие положения и принципы проведения общенационального референдума, вопросы референдума, порядок его назначения, подготовки, процедуры голосования и определения результатов голосования, положения об ответственности за нарушение законодательства

о референдуме определяются Федеральным конституционным законом от 10 октября 1995 г. "О референдуме Российской Федерации" (СЗ РФ, 1995, N 42, ст. 3921).

Данный Закон устанавливает следующий механизм назначения референдумов. Подписные листы, содержащие подписи граждан в поддержку инициативы проведения референдума Российской Федерации, вместе с другими необходимыми документами направляются в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации, которая, проверив соответствие документов требованиям Федерального конституционного закона, направляет их со своим заключением Президенту Российской Федерации, одновременно информируя об этом палаты Федерального Собрания и инициативную группу. Решение Конституционного Собрания о проведении референдума по проекту новой Конституции Российской Федерации направляется Президенту Российской Федерации, а также для сведения в палаты Федерального Собрания.

До принятия решения о назначении референдума Президент в течение десяти дней со дня поступления к нему документов направляет их в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о соблюдении требований Конституции.

Конституционный

Суд в течение месяца обязан направить Президенту Российской Федерации соответствующее

решение по этому вопросу. В случае положительного решения Конституционного Суда Российской Федерации Президент обязан назначить референдум Российской Федерации не позднее пятнадцати дней со дня поступления к нему такого решения. Указом о назначении референдума определяется дата его проведения. При этом голосование может быть назначено на любой выходной день в период от двух до трех месяцев со дня опубликования указа Президента Российской Федерации.

г) Право законодательной инициативы Президента Российской Федерации регулируется

п. "г" ст. 84 и ст. 104 Конституции Российской Федерации. При этом в отличие от права законодательной инициативы высших судов Российской Федерации (включая Конституционный Суд) право Президента не ограничивается вопросами его ведения. Президент Российской Федерации наделен также правом вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации (ст. 134 Конституции).

Законопроекты, вносимые Президентом Российской Федерации в Государственную Думу в качестве срочных, подлежат внеочередному рассмотрению на заседаниях Думы (ст. 46 Регламента Государственной Думы). Президентом утверждено Положение о порядке взаимодействия с палатами Федерального Собрания в законотворческом процессе (СЗ РФ, 1996, N 16, ст. 1842).

д) На Президента Российской Федерации возложена обязанность подписывать и обнародовать федеральные законы. Это традиционная функция главы государства, завершающая законодательный процесс приданием закону обязательной силы. Принятый федеральный закон в течение пяти дней направляется Президенту Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации предоставляет Президенту четырнадцать дней для подписания и обнародования закона (ч. 2 ст. 107).

Президент Российской Федерации вправе отклонить закон, что влечет за собой его повторное рассмотрение. Если при повторном рассмотрении федеральный закон будет одобрен в ранее принятой редакции квалифицированным большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, он подлежит подписанию Президентом Российской Федерации и обнародованию (ч. 3 ст. 107 Конституции).

Если Совет Федерации не завершил рассмотрение закона по любому из вопросов, перечисленных в ст. 106 Конституции, такой закон не подлежит подписанию главой государства (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 марта 1995 г. по делу о толковании ч. 4 ст. 105 и ст. 106 Конституции Российской Федерации (СЗ РФ, 1995, N 13, ст. 1207)).

В силу Конституции Президент Российской Федерации не вправе отказаться подписать и обнародовать федеральный конституционный закон.

В соответствии с Федеральным законом от 14 июня 1994 г. "О порядке опубликования

и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания" названные законы подлежат опубликованию в течение семи дней после их подписания Президентом Российской Федерации (СЗ РФ, 1994, N 8, ст. 801). Официальным опубликованием считается первая публикация полного текста закона в "Российской газете" или "Собрании законодательства Российской Федерации".

Федеральные конституционные законы, федеральные законы вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении десяти дней после дня их официального опубликования, если самими законами не установлен другой порядок вступления их в силу.

В случае, если не соблюден предусмотренный Конституцией порядок подписания

и обнародования закона, данный закон не имеет юридической силы (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 мая 1992 г. по делу о проверке конституционности Закона Российской Федерации от 22 ноября 1991 г. "О внесении изменений и дополнений в статью 3 Закона РСФСР "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках"" - ВВС РФ, 1992, N 27, ст. 1571).

Из конституционного статуса Президента как Главы государства и гаранта Конституции Российской Федерации вытекает его обязанность включать в конституционный

текст содержание поправок и изменений посредством официального опубликования актов, принятых в порядке ст. 136 и 137 Конституции Российской Федерации.

Президент Российской Федерации не обладает правом отклонения принятых поправок и изменений Конституции Российской Федерации - он обязан обнародовать (промульгировать) их, как и в случаях, предусмотренных ст. 107 (ч. 3) и 108 (ч. 2) Конституции Российской Федерации, возлагающими на Президента полномочие совершать определенные действия по подготовке принятых актов к опубликованию (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28 ноября 1995 г. - СЗ РФ, 1995, N 49, ст. 4868).

Указом Президента Российской Федерации включаются в ст. 65 Конституции Российской Федерации новые наименования субъектов Российской Федерации (см., например, Указы от 9 января 1996 г. N 20 и от 10 февраля 1996 г. N 173 - СЗ РФ, 1996 г., N 3, ст. 152; N 7, ст. 676).

е) Конституция Российской Федерации предусматривает полномочие Президента Российской Федерации по обращению с ежегодными посланиями к Федеральному Собранию

о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства. Такие послания рассматриваются на совместных заседаниях палат парламента, хотя, как правило, палаты заседают раздельно (ст. 100 Конституции).

С момента принятия новой Конституции Президент обратился к парламенту с тремя посланиями: "Об укреплении Российского государства" (1994 г.), "О действительности государственной власти в России" (1995 г.) и "Россия, за которую мы в ответе" (1996 г.). Послания Президента имеют весомое значение во внутренней и внешней политике, приобретая на практике характер установочных документов.

В послании 1996 г. Президент заявил об активной экономической роли государства

в проведении реформ, продолжая и развивая тезисы о государстве как значимом субъекте экономики, изложенные в предыдущих посланиях. Президент обратил внимание

на то, что основным является социальная политика, существенное усиление гарантий социальных и экономических прав граждан, стремление к социальной справедливости. В послании предложены меры по укреплению институтов государственной власти, эффективному взаимодействию органов всех ветвей власти, обеспечению непрерывности

демократического процесса, резкому повышению качества нормотворческой деятельности,

развитию правоприменительной практики, реализации прямого действия Конституции, и в первую очередь в сфере защиты прав и свобод граждан.

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.

Комментарий к статье 85

1. Президент Российской Федерации наделен Конституцией правом использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации. При Президенте создана специальная комиссия, на которую возложена среди других обязанностей подготовка предложений о применении согласительных процедур (СЗ РФ, 1995, N 41, ст. 3875; 1996, N 5, ст. 461). Эти процедуры могут осуществляться в различных формах: совместного обсуждения спорных вопросов, создания согласительных комиссий, поиска консенсуса. Инициатива может исходить как от самого Президента Российской Федерации, так и от иных органов государственной власти, например от Государственной Думы (СЗ РФ, 1996, N 15, ст. 1562).

В силу Конституции Российской Федерации разногласия между органами государственной власти могут разрешаться путем передачи Президентом Российской Федерации спора на рассмотрение соответствующего суда в случае недостижения взаимоприемлемого решения на стадии использования согласительных процедур.

Ряд споров о компетенции разрешается Конституционным Судом Российской Федерации (ч. 3 ст. 125 Конституции). При этом в соответствии с Федеральным конституционным законом "О Конституционном Суде Российской Федерации" допустимость обращения, вносимого в Суд в порядке ч. 1 ст. 85 Конституции Российской Федерации, ставится в зависимость от использования Президентом Российской Федерации согласительных процедур для разрешения разногласий в споре о компетенции.

Федеральный конституционный закон "Об арбитражных судах в Российской Федерации" (СЗ РФ, 1995, N 18, ст. 1589) предусматривает рассмотрение Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации экономических споров между Российской Федерацией и ее субъектами, а также между субъектами Российской Федерации (п. 1 ч. 1 ст. 10).

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. Это полномочие Президента Российской Федерации проистекает из его конституционного статуса гаранта Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина, обеспечивающего осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации. Указы Президента Российской Федерации приостанавливают применение актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, но не отменяют их. В случае спора вопрос решается судом. Данное конституционное полномочие Президента Российской Федерации распространяется на акты президентов республик (если они являются носителями исполнительной власти), правительств, администраций субъектов Российской Федерации и глав администраций. Президент Российской Федерации не вправе приостановить или отменить действие законов субъектов Российской Федерации, поскольку это было бы вмешательством в деятельность

законодательной и судебной властей.

В качестве примеров использования Президентом Российской Федерации своего статуса гаранта Конституции Российской Федерации можно привести издание им Указов о приостановлении действия актов: Правительства Ленинградской области, администраций Ненецкого автономного округа, Красноярского края, Мурманской и Воронежской областей (САПП, 1994, N 13, ст. 1001; N 11, ст. 867; N 14, ст. 1070; СЗ РФ, 1994, N 15, ст. 1714; 1996, N 18, ст. 2116), а также Указов Президентов Республики Ингушетия, Республики Саха (Якутия), Чувашской Республики, Республики Башкортостан (САПП, 1994, N 15, ст. 1215; СЗ РФ 1994, N 4, ст. 305; 1995, N 4, ст. 281; 1996, N 4, ст. 262).

Статья 86

Президент Российской Федерации:

- а) осуществляет руководство внешней политикой Российской Федерации;
- б) ведет переговоры и подписывает международные договоры Российской Федерации;
- в) подписывает ратификационные грамоты;
- г) принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей.

Комментарий к статье 86

1. В п. "а" комментируемой статьи Президенту поручается руководство внешней политикой Российской Федерации, т.е. общим курсом государства в международных отношениях. В Конституции нет положений о целях и принципах внешнеполитической деятельности, не определены место и роль Федерального Собрания в разработке и утверждении концепции внешней политики. Таким образом, ст. 86 Конституции возлагает на Президента исключительную ответственность за ее разработку и проведение. Со своей стороны Правительство Российской Федерации осуществляет меры по обеспечению реализации внешней политики России (см. комментарий к п. "д" ст. 114 Конституции).

В качестве руководителя внешней политики Президент осуществляет контроль за деятельностью Министерства иностранных дел, других органов исполнительной власти, к компетенции которых относится тот или иной аспект внешнеполитической деятельности, дает поручения о перспективной разработке мероприятий в сфере межгосударственных отношений, направленных на достижение целей внешнеполитического курса Российской Федерации, и т.д.

Важнейшим направлением внешней политики является дипломатическая деятельность самого Президента, осуществляемая в различных формах, сложившихся в результате многовековой международной практики. Это официальные и неофициальные визиты, переговоры на высшем уровне, дипломатические конференции, совещания и встречи глав государств, участие в работе международных организаций, дипломатическая переписка, обмен мнениями и т.д.

Выбор конкретных средств достижения внешнеполитических целей и осуществления внешней политики требует гибкости, учета в каждом случае конкретных обстоятельств и поэтому не может регулироваться формальными законодательными предписаниями. Главное здесь принадлежит обычаям и практике межгосударственных отношений.

2. В соответствии с п. "б" комментируемой статьи Президент ведет переговоры и подписывает международные договоры Российской Федерации.

Полномочия главы государства вести переговоры и подписывать международные

договоры признаются правом международных договоров. Согласно п. 2 "а" ст. 7 Венской конвенции о праве международных договоров глава государства в силу его функции и без необходимости специального предъявления полномочий считается лицом, представляющим свое государство при совершении всех действий, относящихся к заключению договоров.

Тем не менее законодатель счел необходимым инкорпорировать эту норму международного права в национальное законодательство. Так, в ч. 1 ст. 12 Федерального закона "О международных договорах Российской Федерации" от 15 июля 1995 г. записано, что Президент Российской Федерации как глава государства в соответствии с Конституцией России и международным правом ведет переговоры и подписывает международные договоры Российской Федерации без необходимости предъявления полномочий.

Подписание Президентом международного договора может иметь двоякое юридическое значение. В одних случаях подписание выступает промежуточной стадией заключения международного договора, требующего, например, последующей ратификации, в других оно является окончательной формой заключения договора.

3. Подписание ратификационных грамот является составной частью процедуры ратификации международных договоров. Подписывая ратификационную грамоту, Президент тем самым подтверждает факт ратификации международного договора. Без подписанных в установленном порядке ратификационных грамот ратификация не может иметь места.

Ратификационная грамота состоит из трех частей. Во вступительной части указывается, что международный договор ратифицируется Федеральным собранием Российской Федерации, приводится наименование ратифицируемого договора, место и дата его подписания. Основная часть включает полный текст договора, оговорки к нему, тексты дополнительных соглашений и приложений, являющихся его неотъемлемой частью.

Ратификационная грамота заканчивается торжественным заявлением о том, что данный договор будет точно и неуклонно соблюдаться.

Помимо Президента ратификационную грамоту подписывает также министр иностранных дел. Она скрепляется печатью.

Конституция не содержит четкого указания на то, кто осуществляет ратификацию международных договоров Российской Федерации. Лишь косвенно с учетом содержания п. г ст. 106 и п. 1 ст. 108 Конституции можно сделать вывод о том, что ратификация осуществляется федеральным законом, принимаемым Государственной Думой Федерального Собрания.

Именно таким образом законодательная власть истолковала свои конституционные полномочия, включив в ст. 14 Закона "О международных договорах" норму, согласно которой ратификация международного договора осуществляется в форме федерального закона. В отдельных случаях названный закон использует термин "федеральный закон о ратификации международного договора" (ч. 1, 2 ст. 17, ст. 18). Федеральный закон о ратификации международного договора, принятый Государственной Думой, подлежит, согласно п. "г" ст. 106 Конституции, обязательному рассмотрению в Совете Федерации, после чего в установленные сроки направляется Президенту для подписания и обнародования.

Согласно ст. 18 Закона Президент подписывает ратификационную грамоту

только после завершения законодательного процесса. Подписанные и заверенные ратификационные грамоты сдаются на хранение депозитарию многостороннего договора.

При заключении двусторонних договоров производится обмен ратификационными грамотами.

Принятие Федеральным Собранием закона о ратификации международного договора обязывает Президента подписать ратификационную грамоту. Можно полагать, что конституционное полномочие Президента в отношении процедуры ратификации трансформировалось

в его обязанность, выполнение которой может создать проблему в случае, когда дополнительный анализ договора приведет к выводу о нецелесообразности участия в нем Российской Федерации, о нежелательности или невозможности выполнения содержащихся в нем обязательств. В этом случае Президент может обратиться к Федеральному Собранию с просьбой отменить принятый федеральный закон о ратификации.

Удовлетворение просьбы Президента, т.е. отказ от ратификации международного договора, не считается нарушением международного права.

4. Согласно п. "г" комментируемой статьи Президент принимает верительные и отзывные грамоты дипломатических представителей. Верительная грамота - документ, который выдается главам иностранных дипломатических представительств в ранге чрезвычайных и полномочных послов или посланников для удостоверения их представительского характера и аккредитования. Грамота выдается и подписывается главой посылающего государства, скрепляется подписью министра иностранных дел. Грамота адресуется главе Российского государства. В ней указывается имя и фамилия дипломатического представителя, а также его дипломатический ранг, определяемый по соглашению между российским Министерством иностранных дел и дипломатическим ведомством иностранного государства; подтверждаются полномочия дипломатического представителя представлять интересы его государства в Российской Федерации; содержится просьба верить его словам и действиям.

Дипломатический представитель считается приступившим к выполнению своей миссии с момента вручения верительной грамоты.

Отзывная грамота направляется Президенту Российской Федерации главой государства, дипломатический представитель которого отзывается. В отзывной грамоте Президент уведомляется о факте отзыва дипломатического представителя, в ней выражается мнение о том, что его деятельность содействовала поддержанию и развитию отношений между Российской Федерацией и страной, которую он представлял.

Отзывная грамота вручается Президенту вновь назначенным дипломатическим представителем одновременно с его верительными грамотами. Отзывные грамоты оформляются по той же форме, что и верительные грамоты.

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.

Комментарий к статье 87

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

1. Конституция предусматривает широкие полномочия Президента в сферах организации обороны государства, политического руководства Вооруженными Силами, управления войсками. Президент в соответствии с Конституцией формирует и возглавляет Совет Безопасности, утверждает военную доктрину, назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил, ведет переговоры и подписывает международные договоры о совместной обороне, по вопросам коллективной безопасности и разоружения, является Верховным Главнокомандующим, вводит военное положение.

Конкретно полномочия Президента в рассматриваемой сфере закреплены в Законах Российской Федерации "Об обороне" и "О воинской обязанности и военной службе" (СЗ РФ, 1996, N 23, ст. 2756; ВВС РФ, 1993, N 9 ст. 325; САПП, 1993, N 52, ст. 5086; СЗ РФ, 1995, N 18, ст. 1597). Президент определяет основные направления военной политики государства, осуществляет руководство Вооруженными Силами Российской Федерации, другими войсками, воинскими формированиями и организациями. В полномочия Президента входит утверждение концепций и планов строительства и развития Вооруженных Сил Российской Федерации, мобилизационных планов, планов создания запасов материальных ценностей государственного и мобилизационного резервов, Плана гражданской обороны и Положения о территориальной обороне.

Президент Российской Федерации принимает решения о дислокации и передислокации Вооруженных Сил, издает указы о призыве граждан на военную службу, военные сборы, а также об увольнении с военной службы, утверждает общевоинские уставы, положения о порядке прохождения военной службы, о Министерстве обороны и Генеральном штабе Вооруженных Сил Российской Федерации. Президентом осуществляются иные полномочия в области обороны, возложенные на него законом.

Как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами Президент в пределах своих полномочий издает приказы и директивы, обязательные для исполнения Вооруженными Силами, другими войсками, воинскими формированиями и органами.

Правительство Российской Федерации осуществляет полномочия в области обороны, возложенные на него Конституцией Российской Федерации, законодательством и указами Президента Российской Федерации.

Управление Вооруженными Силами Российской Федерации осуществляет министр обороны через Министерство обороны и Генеральный штаб Вооруженных Сил, являющийся основным органом оперативного управления Вооруженными Силами. Министерство обороны подведомственно Президенту Российской Федерации по вопросам, закрепленным за Президентом Конституцией, и Правительству Российской Федерации (см. Указ от 10 января 1994 г. N 66 - САПП, 1994, N 3, ст. 190).

В соответствии со ст. 87 Конституции и Федеральным законом "Об обороне" Президент Указом от 25 июля 1996 г. N 1102 образовал Совет обороны Российской Федерации и утвердил Положение о нем. Совет обороны является постоянно действующим совещательным органом, осуществляющим подготовку решений Президента Российской Федерации в области военного строительства, реализации важнейших решений Совета Безопасности Российской Федерации по стратегическим вопросам оборонной политики. Председателем Совета обороны является Президент Российской Федерации, заместителем Председателя - Председатель Правительства Российской Федерации. Состав Совета обороны утверждается Президентом Российской Федерации.

2. Президент Российской Федерации вводит военное положение на всей территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях с объявлением состояния войны, а также в случае непосредственной угрозы агрессии.

Военное положение вводится Указом Президента с незамедлительным сообщением об этом обеим палатам Федерального Собрания Российской Федерации. Указ Президента о введении военного положения нуждается в утверждении Совета Федерации (п. "б" ч. 1 ст. 102 Конституции).

Президент вводит в действие нормативные акты военного времени, формирует органы государственного управления военного времени, устанавливает общие задачи и организацию территориальной обороны (см. Закон "Об обороне").

Введение военного положения связано с определенными ограничениями прав граждан и сосредоточением государственной власти в руках военного командования. Так, например, было при объявлении военного положения на территории СССР в связи с началом агрессии гитлеровской Германии против Советского Союза 22 июня 1941 г.: военным властям предоставлялось право привлекать граждан к трудовой

повинности для выполнения оборонных работ, охраны путей сообщения, средств связи, электростанций и других важнейших объектов, для участия в борьбе с пожарами, эпидемиями и стихийными бедствиями, они могли регулировать время работы учреждений и предприятий, ограничивать уличное движение, производить обыски и задержание подозрительных лиц. Местным органам государственной власти предписывалось оказывать содействие военному командованию в обеспечении общественного порядка и безопасности (см. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 г. "О военном положении" - ВВС СССР, 1941, N 29).

Конституция допускает определенное ограничение прав и свобод человека и гражданина в целях защиты обороны страны и безопасности государства. Однако можно утверждать, по аналогии с нормами о режиме чрезвычайного положения, что в условиях военного положения не подлежат ограничению права и свободы, предусмотренные ст. 20, 21, 23 (ч. 1), 24, 28, 34 (ч. 1), 40 ч. 1, 46-54 Конституции

(о праве на жизнь, неприкосновенность частной жизни, о свободе совести, о праве на судебную защиту и т.д.). Именно эти права не могут быть ограничены в силу ч. 3 ст. 56 Конституции даже в условиях введения чрезвычайного положения.

В период действия на всей территории Российской Федерации военного положения не подлежит роспуску Государственная Дума (ч. 5 ст. 109 Конституции).

3. Режим военного положения определяется федеральным конституционным законом. В настоящее время такой закон не принят.

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.

Комментарий к статье 88

Условия и порядок введения чрезвычайного положения регулируются Законом РСФСР от 17 мая 1991 г. "О чрезвычайном положении" (ВВС, 1991, N 22, ст. 773).

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

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.

Чрезвычайное положение вводится указами Президента Российской Федерации. В силу названного Закона такой указ должен содержать обоснование необходимости чрезвычайного положения, временные границы, точное описание территорий и изложение

мер по поддержанию режима чрезвычайного положения. О введении режима чрезвычайного

положения незамедлительно сообщается обеим палатам Федерального Собрания.

Конституция Российской Федерации относит утверждение указа о чрезвычайном положении к ведению Совета Федерации (п. "в" ч. 1 ст. 102). Совет Федерации вправе не согласиться с принятием указа. Так, не был утвержден Указ Президента от 4 февраля 1995 г. N 93 "О введении чрезвычайного положения на части территорий

Республики Северная Осетия и Ингушской Республики" (см. постановление Совета Федерации от 7 февраля 1995 г. - СЗ, 1995, N 8, ст. 611), впоследствии признанный

Президентом утратившим силу (СЗ РФ, 1995, N 8, ст. 655).

Введение чрезвычайного положения допускается с согласия органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В период действия на всей территории Российской Федерации чрезвычайного положения не может быть распущена Государственная Дума.

Указом Президента о введении чрезвычайного положения могут предусматриваться

особые формы управления, а государственные органы наделяться чрезвычайными полномочиями, может допускаться временное ограничение прав и свобод граждан, за исключением перечисленных в ч. 3 ст. 56 Конституции.

Акты, принятые для обеспечения режима чрезвычайного положения, утрачивают силу одновременно с прекращением чрезвычайного положения.

Чрезвычайное положение неоднократно вводилось на части территории некоторых республик России, куда посылались войска с миротворческими задачами, в частности чтобы контролировать перемирие враждующих сторон. При этом создавалась временная администрация с наделением ее правами изымать у граждан оружие и боеприпасы, выдворять нарушителей общественного порядка, приостанавливать после предварительного

предупреждения деятельность политических партий, общественных организаций, вводить комендантский час и т.д. Главе временной администрации непосредственно передавались в подчинение органы исполнительной власти на местах, а также органы местного самоуправления, находящиеся на территории действия режима чрезвычайного положения.

Конституция Российской Федерации предусматривает урегулирование вопросов введения чрезвычайного положения федеральным конституционным законом, который до настоящего времени не принят.

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.

Комментарий к статье 89

а) На основании Конституции Российской Федерации и Закона "О гражданстве Российской Федерации" (ВВС, 1992, N 6, ст. 243; 1993, N 29, ст. 1112; СЗ РФ, 1995, N 7, ст. 496) Президент решает вопросы приема в гражданство Российской Федерации иностранных граждан, граждан бывшего СССР и лиц без гражданства; принимает решения по вопросам восстановления в гражданстве; дает разрешение на выход из гражданства; разрешает гражданину России иметь одновременно гражданство другого государства; отменяет решения о приеме в гражданство; предоставляет почетное гражданство Российской Федерации. В осуществление полномочий по делам о гражданстве Президент Российской Федерации издает указы.

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 или выслать гражданина из страны, поскольку Конституция Российской Федерации в качестве основополагающего принципа провозглашает, что гражданин Российской Федерации не может быть лишен своего гражданства или права изменить его.

Для предварительного рассмотрения вопросов гражданства при Президенте Российской Федерации действует Комиссия по вопросам гражданства. В соответствии с Законом о гражданстве Комиссия вносит на рассмотрение Президента предложения по каждому ходатайству и представлению по вопросам гражданства. Порядок рассмотрения вопросов гражданства регулируется Положением, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 10 апреля 1992 г. N 386 (в редакции Указа от 27 декабря 1993 г. N 2299 - САПП, 1994, N 4, ст. 302).

Предоставление политического убежища является суверенным правом Российской Федерации как субъекта международного права, действующего в соответствии с общепризнанными нормами международного права. Принятие решений о предоставлении политического убежища - прерогатива Президента, который реализует это свое конституционное полномочие от имени Российского государства. Положение о порядке предоставления политического убежища в Российской Федерации утверждено указом Президента от 28 июля 1995 г. (СЗ РФ, 1995, N 31, ст. 3095). Политическое убежище предоставляется иностранным гражданам и лицам без гражданства, преследуемым за общественно-политическую деятельность и убеждения.

б) Президент награждает государственными наградами Российской Федерации, утверждает статуты орденов и положения о медалях, издает указы об учреждении государственных наград и награждении ими. Положение о государственных наградах Российской Федерации утверждено Указом Президента от 2 марта 1994 г. N 442 в редакции Указа от 1 июня 1995 г. N 554 (САПП, 1994, N 10, ст. 775; СЗ РФ, 1995, N 23, ст. 2207). В нем предусматривается, что государственные награды Российской Федерации являются высшей формой поощрения за выдающиеся заслуги в экономике, науке, культуре, искусстве, защите Отечества, государственном строительстве, воспитании, просвещении, охране здоровья, жизни и прав граждан, благотворительной деятельности и иные заслуги перед государством.

Государственными

наградами являются звание Героя Российской Федерации, ордена, медали, знаки отличия Российской Федерации, почетные звания Российской Федерации.

Государственных

наград могут быть удостоены граждане Российской Федерации, иностранные граждане,

а также лица без гражданства.

Для предварительного рассмотрения вопросов, связанных с государственными наградами, Президент образует Комиссию по государственным наградам, утверждает Положение о Комиссии. Комиссия дает общественную оценку представлениям к государственным наградам; готовит материалы и дает заключения о возможном награждении, восстановлении в правах на награды, лишении наград, выдаче дубликатов орденов, медалей, знаков отличия, нагрудных знаков к почетным званиям и т.д. (СЗ РФ, 1995, N 7 ст. 514).

В целях урегулирования мер поощрения граждан за высокое профессиональное мастерство и многолетний добросовестный труд Указом Президента от 30 декабря 1995 г. N 1341 установлено свыше пятидесяти почетных званий Российской Федерации, утверждены положения о них и описания нагрудного знака к почетным званиям (СЗ РФ, 1996, N 2 ст. 64; N 5 ст. 458).

Президент Российской Федерации присваивает воинские звания маршалов, генералов и адмиралов, высшие специальные звания сотрудников органов внутренних дел, таможенных органов и органов налоговой полиции, дипломатические ранги, классные чины действительного государственного советника юстиции, государственного советника юстиции и т.п.

в) Президенту предоставлено право помилования. Помилование – это акт верховной власти, полностью или частично освобождающий осужденного от наказания либо заменяющий назначенное ему судом наказание более мягким. Актом помилования может также сниматься судимость с лиц, ранее отбывших наказание. Акты помилования носят всегда индивидуальный характер, т.е. они принимаются в отношении конкретного лица или нескольких определенных лиц.

Полномочие Президента по осуществлению помилования касается лиц, осужденных судами, входящими в судебную систему Российской Федерации.

Для предварительного рассмотрения вопросов о помиловании при Президенте действует образованная им Комиссия по вопросам помилования (САПП, 1994, N 12, ст. 879; СЗ РФ, 1994, N 16, ст. 1903; 1995, N 1 ст. 64; N 24, ст. 2272).

Статья 90

1. Президент Российской Федерации издает указы и распоряжения.
2. Указы и распоряжения Президента Российской Федерации обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации.
3. Указы и распоряжения Президента Российской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

Комментарий к статье 90

1. Указы Президента Российской Федерации в своем большинстве являются нормативными правовыми актами. Распоряжения Президента, как правило, – акты индивидуального характера, касающиеся конкретных отношений либо определенных лиц. Указы и распоряжения Президента Российской Федерации носят властный характер и обязательны к исполнению на всей территории России. Они служат базой для нормального функционирования исполнительной власти в Российской Федерации и наряду с федеральными конституционными и федеральными законами составляют правовую базу для издания Правительством Российской Федерации постановлений и распоряжений (ч. 1 ст. 115 Конституции).

Конституция Российской Федерации не ограничивает Президента перечнем вопросов, по которым он вправе издавать акты, осуществляя правовое регулирование.

С другой стороны, в Конституции отсутствуют исчерпывающие указания на отношения, по которым могут издаваться лишь законы.

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию "О действенности государственной власти в России" (1995 г.) было заявлено о необходимости издания указов в целях восполнения правовых пробелов в урегулировании отношений и о наличии конституционно-правовой основы для такого рода президентских актов. Поскольку указы Президента Российской Федерации - это акты не главы исполнительной власти, а главы государства, их абсолютно подзаконный характер не очевиден и, по мнению Президента, при наличии правовых пробелов их восполнение с помощью нормативных актов главы государства до принятия соответствующих законов вполне естественно и правомерно. Указы в этих случаях являются нормой реализации конституционно установленных прерогатив Президента по определению основных направлений внутренней и внешней политики страны, а также функций Президента как гаранта Конституции. В Послании Президента "Россия, за которую мы в ответе" (1996 г.) Президент заявил о готовности продолжать нормотворчество с помощью указов, устанавливая правовое регулирование по тем вопросам, которые не определены законами.

Соответствующее разъяснение по затронутым проблемам было дано Конституционным Судом Российской Федерации в постановлении от 31 июля 1995 г. по делу о проверке конституционности актов Президента и Правительства Российской Федерации, направленных на урегулирование вооруженного конфликта в Чеченской Республике (СЗ РФ, 1995, N 33, ст. 3424). Конституционный Суд определил, что Президент Российской Федерации действует в установленном Конституцией порядке, а в случае, когда этот порядок не детализирован, общие рамки полномочий Президента определяются принципом разделения властей и требованием Конституции, согласно которому указы и распоряжения Президента Российской Федерации не должны противоречить Конституции и законам Российской Федерации. Конституционный Суд указал, что точка зрения, согласно которой полномочия Президента могут быть реализованы только при наличии соответствующего закона, означает отказ от принципа прямого действия Конституции.

2. Указы и распоряжения Президента Российской Федерации обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации, включая территорию всех субъектов Российской Федерации, названных в ст. 65 Конституции, - республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов. Указы имеют прямое действие и не нуждаются в ратификации или одобрении в иной форме субъектами Российской Федерации.

По аналогии с решением Конституцией Российской Федерации вопросов соотношения федеральных законов и актов субъектов Российской Федерации (ст. 76) следует заключить, что, если правовые акты субъектов Российской Федерации, изданные по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения федерации и ее субъектов, противоречат актам Президента Российской Федерации, то действуют акты Президента. Если же акты Президента противоречат актам субъектов Российской Федерации, изданным по предметам исключительного ведения субъектов Российской Федерации, то действуют акты субъектов федерации.

3. Конституционный Суд Российской Федерации является гарантом обеспечения конституционности нормативных актов Президента. Согласно ч. 6 ст. 125 Конституции, акты или их отдельные положения, включая акты Президента, в случае признания их неконституционными утрачивают силу.

Порядок вступления в силу актов Президента Российской Федерации установлен Указом Президента от 23 мая 1996 г. (СЗ РФ, 1996, N 22, ст. 2663). Акты Президента, имеющие нормативный характер, вступают в силу на всей территории России одновременно по истечении семи дней после их официального опубликования, за исключением случаев, когда самим актом установлен другой срок введения его в действие.

Президент принимает меры по обеспечению установлений Конституции о праве граждан на свободу информации, созданию условий открытости и общедоступности нормативных актов, включая указы, акты Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти (САПП, 1993, N 4, ст. 301; СЗ РФ, 1995, N 48, ст. 4660).

Статья 91

Президент Российской Федерации обладает неприкосновенностью.

Комментарий к статье 91

Комментируемая статья содержит краткую формулу, характеризующую неприкосновенность Президента Российской Федерации. В ней не приводится перечень случаев освобождения Президента от ответственности, ничего не говорится о процессуальной стороне решения вопросов неприкосновенности.

Анализ данной конституционной формулы и ее толкование в системе других норм Конституции Российской Федерации и федеральных законов, раскрывающих содержание неприкосновенности должностных лиц государства – членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, а также судей, – позволяют сделать заключение о ничем не ограниченной, абсолютной неприкосновенности Президента Российской Федерации.

Неприкосновенность Президента выступает как правовая гарантия его деятельности на посту главы государства. Эта гарантия выходит за рамки общих принципов неприкосновенности личности, установленных Конституцией Российской Федерации, носит публично-правовой характер и призвана обеспечить повышенную охрану личности Президента в силу осуществляемых им государственных функций. Президента нельзя привлечь к уголовной и административной ответственности, подвергнуть мерам взыскания за административные правонарушения, задержать, арестовать, принудительно доставить для составления протокола или дачи свидетельских показаний, подвергнуть обыску, досмотру, иным мерам принудительного характера. Неприкосновенность Президента не ограничивается личной неприкосновенностью. Она распространяется на занимаемые им жилые и служебные помещения, используемые личные и служебные транспортные средства, средства связи, принадлежащие ему документы, вещи.

Режим неотвечественности главы государства и ряда других высших должностных лиц за действия, совершенные ими в период исполнения своих полномочий, существует

в ряде современных государств. Эти должностные лица не могут подвергаться уголовной, административной и гражданской ответственности за правонарушения.

Так, Президент Французской Республики в силу Конституции несет ответственность за свои действия лишь в случае совершения им государственной измены. Аналогичным образом решает эти вопросы Конституция Итальянской Республики. Президент США пользуется иммунитетом от гражданской и уголовной ответственности в силу решения Верховного Суда США.

Неприкосновенность Президента Российской Федерации не означает, однако, отсутствия его политической ответственности. Он может быть отрешен от должности согласно ст. 93 Конституции Российской Федерации.

Статья 92

1. Президент Российской Федерации приступает к исполнению полномочий с момента принесения им присяги и прекращает их исполнение с истечением 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.

Комментарий к статье 92

1. Президент Российской Федерации вступает в должность с момента принесения торжественной присяги и в обычных условиях прекращает осуществление своих полномочий с истечением срока, на который он был избран, в момент принесения присяги вновь избранным Президентом (см. комментарий к ст. 82).

2. Конституция Российской Федерации предусматривает следующие основания досрочного прекращения полномочий Президента: отставка, стойкая неспособность по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие Президенту полномочия, отрешение от должности.

Если процедура отрешения Президента Российской Федерации от должности урегулирована в ст. 93 Конституции, то условия и процедура отставки Президента, досрочного прекращения полномочий ввиду его нездоровья Конституцией не определены.

Федеральные законы по рассматриваемым проблемам не приняты.

Систематическое толкование положений ст. 92 и 93 Конституции Российской Федерации позволяет утверждать, что под отставкой Президента Конституция подразумевает

его уход с поста только по собственной инициативе и при полной добровольности этого акта.

Формула ч. 2 комментируемой статьи о досрочном прекращении исполнения полномочий Президента в связи со стойкой неспособностью по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия не конкретизирована в тексте Конституции.

Очевидно, имеются в виду тяжелое заболевание и длительный срок нетрудоспособности

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

(например, Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации" определяет длительный срок неисполнения судьей своих обязанностей, в том числе по состоянию здоровья, влекущего прекращение полномочий судьи, как временной отрезок в десять месяцев подряд - ч. 2 ст. 18 Закона).

При отставке Президента Российской Федерации или досрочном прекращении принадлежащих ему полномочий выборы нового Президента Российской Федерации должны состояться не позднее трех месяцев с момента досрочного прекращения полномочий.

3. Часть 3 комментируемой статьи связывает временное исполнение обязанностей

Президента Председателем Правительства Российской Федерации не только с конкретными

случаями, предусмотренными ч. 2 данной статьи, но, очевидно, и со всеми другими случаями, когда Президент не в состоянии выполнять свои обязанности. К их числу следует отнести смерть Президента либо его болезнь, не влекущую досрочного прекращения полномочий Президента, а лишь их временное невыполнение.

Временное исполнение обязанностей Президента Председателем Правительства Российской Федерации может продолжаться до избрания нового Президента Российской Федерации или до выздоровления действующего Президента.

Объем полномочий лица, исполняющего обязанности Президента, меньше, чем у самого Президента. Так, исполняющий обязанности Президента не имеет право распускать Государственную Думу, назначать референдум, а также вносить предложения

о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации.

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.

Комментарий к статье 93

1. Впервые институт отрешения от должности Президента государства (импичмента)

был установлен Конституцией США, затем он был предусмотрен конституциями многих стран мира.

В Российской Федерации вместе с учреждением поста Президента России в 1991 г. был введен и порядок отрешения его от должности в случае нарушения Конституции, законов, а также данной им присяги (ст. 121-10 Конституции РСФСР 1978 г. в редакции Закона от 24 мая 1991 г. - ВВС РСФСР, 1991, N 22, ст. 776).

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

Действующая Конституция Российской Федерации предусматривает возможность отрешения Президента от должности на основании выдвинутого в отношении его обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления. Составы таких преступлений определяются Уголовным кодексом. В отличие от отставки, которая носит добровольный характер (ч. 2 ст. 92 Конституции), отрешение Президента Российской Федерации от должности предполагает принудительное лишение главы государства его полномочий.

Конституция установила конкретную процедуру рассмотрения вопроса об отрешении Президента. В ней участвуют палаты Федерального Собрания, Верховный Суд Российской Федерации и Конституционный Суд Российской Федерации.

2. Выдвинуть обвинение против Президента в совершении им тяжкого преступления вправе Государственная Дума. При этом предложение об этом может исходить только от группы депутатов, составляющей не менее одной трети от общего числа членов этой палаты, и должно быть обоснованным, т.е. содержать конкретные указания на признаки преступления, которое вменяется в вину Президенту, и его причастность к этому преступлению.

Предложение о выдвижении обвинения против Президента направляется Государственной Думой для оценки соблюдения процедурных правил и фактической обоснованности обвинения на заключение специальной комиссии, избираемой этой палатой, а также в Верховный Суд Российской Федерации для дачи заключения о наличии в действиях Президента признаков преступления. Предложение о выдвижении обвинения против Президента, заключения специальной комиссии палаты и Верховного Суда Российской Федерации заслушиваются на заседании Государственной Думы. При этом может быть проведено закрытое заседание. По итогам обсуждения палата проводит тайное голосование. Постановление Государственной Думы о выдвижении обвинения против Президента в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления принимается двумя третями голосов от общего числа депутатов этой палаты и направляется в Совет Федерации. Если предложение о выдвижении обвинения против Президента не получило поддержки Государственной Думы, оно принимается постановлением об отказе в выдвижении обвинения против Президента, которое является окончательным (ст. 163-167 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания).

Запрос о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения против Президента в совершении тяжкого преступления направляется в Конституционный Суд Российской Федерации Советом Федерации. Руководствуясь Конституцией (ч. 7 ст. 125), Конституционный Суд дает заключение о соблюдении или несоблюдении порядка выдвижения обвинения. В случае принятия Конституционным Судом решения о несоблюдении установленного порядка рассмотрение обвинения против Президента прекращается (ст. 107-110 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации").

При вынесении Конституционным Судом заключения о том, что порядок выдвижения обвинения против Президента соблюден и соответствует требованиям Конституции, созывается заседание Совета Федерации. Постановление об отрешении Президента от должности принимается Советом Федерации тайным голосованием большинством голосов не менее двух третей от общего числа членов этой палаты. Если предлагаемое решение Совета Федерации не набрало необходимого числа голосов, рассмотрение

обвинения Президента Российской Федерации прекращается, соответствующее постановление незамедлительно доводится через средства массовой информации до всеобщего сведения (ст. 171-177 Регламента Совета Федерации).

3. В соответствии с Конституцией решение Совета Федерации об отрешении Президента от должности должно быть принято не позднее чем в трехмесячный срок после выдвижения против него обвинения. Все государственные органы, участвующие в процессе рассмотрения данного вопроса, должны укладываться в определенные сроки, чтобы не нарушить установленный конституционный срок. Так, Государственная Дума в соответствии со своим Регламентом направляет постановление о выдвижении обвинения против Президента в Совет Федерации в пятидневный срок, Совет Федерации обращается с запросом в Конституционный Суд не позднее месяца со дня принятия решения Государственной Думой; Конституционный Суд в свою очередь должен дать заключение не позднее десяти дней после регистрации запроса; Совет Федерации включает вопрос об отрешении Президента от должности первым в повестку дня заседания палаты, созываемого в срок, не превышающий 72 часа с момента получения заключения Конституционного Суда. Если в установленный Конституцией трехмесячный срок решение Совета Федерации не будет принято, обвинение против Президента считается отклоненным.

Конституция Российской Федерации, как и основные законы других стран, регулирует только отрешение Президента от должности. После импичмента Президент может нести ответственность, если он совершил преступление, по нормам уголовного законодательства как обычное лицо.

Глава 5. Федеральное Собрание

Статья 94

Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации – является представительным и законодательным органом Российской Федерации.

Комментарий к статье 94

В данной статье Конституции содержится дефиниция (определение) Федерального Собрания, характеризующая сущность, юридическую природу и функции этого органа.

Традиция конституционных дефиниций органов власти восходит к советским конституциям, где дефиниции несли значительную идеологическую нагрузку. В зарубежных странах развитой демократии такого рода дефиниции обычно отсутствуют.

Из определения Федерального Собрания как парламента Российской Федерации следует, что этот орган должен выступать в качестве коллективного выразителя интересов и воли многонационального народа России, который является носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации. В системе разделения властей на федеральном уровне парламент в Российской Федерации, как и в других государствах, олицетворяет законодательную ветвь власти. Его функции, однако, не ограничиваются законодательной деятельностью, но охватывают также верховное распоряжение государственной казной и контроль за исполнительной властью посредством форм и способов, определенных Конституцией и соответствующими ей федеральными законами.

Характеристика Федерального Собрания как представительного органа означает, что он в правовых отношениях, прежде всего в отношениях власти, представляет народ Российской Федерации, является его легитимным представителем в силу Конституции. В принципе это означает, что Федеральное Собрание – выборный орган. Однако отсюда не следует (как часто ошибочно утверждается), что члены

Федерального Собрания хотя бы в своей совокупности должны быть избраны большинством народа. Это желательно, но на практике далеко не всегда достижимо. В большой мере зависит это от избирательной системы, от порядка формирования Федерального Собрания, которые устанавливаются федеральными законами (см. комментарий к ст. 95-97). Если парламент избран в соответствии с Конституцией и изданными на ее основе законами, он легитимен вне зависимости от того, какая доля общего числа избирателей поддержала избранных депутатами кандидатов.

Конституция далее определяет Федеральное Собрание как законодательный орган. Это означает, что на Федеральное Собрание возложена функция издания правовых актов самой высокой юридической силы, выше которой юридическая сила лишь самой Конституции и международных договоров. Федеральное Собрание - единственный орган федеральной законодательной власти. Его акты - федеральные законы - не могут быть отменены или изменены никаким другим государственным органом, поскольку соответствуют Конституции. В случаях их противоречия федеральной Конституции они по решению Конституционного Суда утрачивают юридическую силу.

Акты любых других органов власти не должны противоречить федеральным законам.

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.

Комментарий к статье 95

1. В ч. 1 комментируемой статьи определена структура Федерального Собрания как двухпалатного органа. Двухпалатная структура парламента получила значительное распространение в мире благодаря по крайней мере двум своим преимуществам: а) возможности обеспечить наряду с общим представительством интересов всей совокупности граждан (всей нации) также особое представительство коллективных интересов населения крупных регионов (в федеративном государстве - субъектов федерации) либо интересов иных групп общества, играющих в нем важную роль, и б) возможности оптимизировать законодательный процесс, установив тормоз и противовес вероятным поспешным и недостаточно продуманным законодательным решениям одной палаты.

За эти преимущества приходится платить большей численностью членов парламента и сотрудников его аппарата, а следовательно, большей дороговизной его работы и замедлением процесса принятия решений.

Конституция не называет палаты Федерального Собрания верхней и нижней, однако сложившееся в мировой практике различие между верхними и нижними палатами парламента наблюдается и в Федеральном Собрании. Это дает основание характеризовать Совет Федерации как верхнюю, а Государственную Думу - как нижнюю палату Федерального Собрания.

Двухпалатная структура российского парламента принадлежит к тому типу, который определяется относительной слабостью верхней палаты. Это выражается в возможности для Государственной Думы преодолевать возражения Совета Федерации в случае разногласий между палатами по большинству законов, хотя Совет Федерации

имеет некоторые важные специальные полномочия (см. комментарии к ст. 93, 102, 106).

2. Совет Федерации основывается на паритетном представительстве субъектов Российской Федерации, каждый из которых представлен в палате двумя членами – по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти. Исходя из того, что, согласно ч. 1 ст. 65 Конституции, Российская Федерация имеет 89 субъектов, Совет Федерации должен насчитывать 178 членов. Это общее число его членов, которое служит основой для определения долей, необходимых для принятия решений Совета Федерации или осуществления групповых инициатив его членов (см. постановление Конституционного Суда Российской Федерации

от 12 апреля 1995 г. о толковании ст. 103 (ч. 3), 105 (ч. 2 и 5), 107 (ч. 3), 108 (ч. 2), 117 (ч. 3) и 135 (ч. 2) Конституции Российской Федерации – ВКС РФ, 1995, N 2-3).

Очевидно, что под исполнительным органом Конституция понимает исполнительный

орган общей компетенции – Президента, Губернатора, Главу, являющегося главой исполнительной власти, или Правительство (Совет Министров) субъекта Российской Федерации. Данное положение Конституции само по себе допускает различные способы формирования Совета Федерации. При толковании, однако, необходимо учитывать и ряд других конституционных положений.

Федеральный закон "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" от 5 декабря 1995 г. (СЗ РФ, 1995, N 50, ст. 4869) установил, что представителями субъектов Российской Федерации в Совете Федерации являются по должности глава законодательного (представительного) и глава исполнительного органов государственной власти. Если законодательный орган субъекта Российской Федерации двухпалатный, то его представитель в Совете Федерации определяется совместным решением палат. Закон, однако, не определил, как следует поступать, если, например, в республике при наличии Президента исполнительная власть возложена на Правительство или на его главу.

Нельзя не отметить, что указанный закон оставляет без внимания некоторые положения Конституции. Он по существу превращает Совет Федерации в орган, действующий непостоянно, ибо члены его – высшие должностные лица субъектов Российской Федерации и основное место работы у них находится именно там. В то же время, согласно ч. 1 ст. 99 Конституции, все Федеральное Собрание, а следовательно, и Совет Федерации, является постоянно действующим органом. Игнорирует закон и то обстоятельство, что в ч. 7 и 9 (абзац второй) раздела второго Конституции "Заключительные и переходные положения" говорится о Совете Федерации первого созыва, из чего следует, что должны иметь место второй и последующие созывы (в противном случае речь шла бы не о первом созыве, а о первом составе Совета Федерации); законом же это исключается. В упомянутом абзаце втором ч. 9 раздела второго сказано также, что депутаты Совета Федерации первого созыва осуществляют свои полномочия на непостоянной основе, из чего опять же можно заключить, что правилом должно быть осуществление полномочий на постоянной основе.

23 января 1996 г. опубликован список членов Совета Федерации нового состава, который будет теперь обновляться не целиком, а по мере замены на своих должностях глав законодательных и исполнительных органов субъектов Российской Федерации.

3. Установленный в этой части комментируемой статьи численный состав Государственной Думы – 450 депутатов – образует общее число депутатов, исходя из которого Конституция определяет долю, необходимую для принятия решений Государственной Думой и осуществления групповых инициатив ее депутатов (см. постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 12 апреля 1995 г. о толковании статей 103 (ч. 3), 105 (ч. 2 и 5), 107 (ч. 3), 108 (ч. 2),

117 (ч. 3) и 135 (ч. 2) Конституции Российской Федерации – ВКС РФ, 1995, N 2-3). Так, если согласно ч. 3 ст. 103 Конституции постановления Государственной Думы принимаются, как правило, большинством голосов от общего числа депутатов, это большинство следует исчислять от 450 депутатов, а не от того их числа, которое на данный момент избрано.

Статья 96

1. Государственная Дума избирается сроком на четыре года.
2. Порядок формирования Совета Федерации и порядок выборов депутатов Государственной Думы устанавливается федеральными законами.

Комментарий к статье 96

1. Четырехлетний срок полномочий Государственной Думы представляется оптимальным: он позволяет депутатам не только набрать необходимый опыт работы, но и использовать его в течение значительного времени. В то же время его не следует считать слишком длительным. Такой срок установлен для парламентов или нижних палат во многих зарубежных странах (Германия, Австрия, Швеция, Польша, Болгария и др.), хотя в ряде демократических стран действует и пятилетний срок (Великобритания, Франция, Италия и др.). Периодические перевыборы Государственной Думы приспособливают ее состав к изменяющимся социально-политическим отношениям в обществе, позволяют отразить в депутатском корпусе умонастроения, политические симпатии и антипатии избирателей.

Не очень ясны границы во времени срока полномочий Государственной Думы. Во всяком случае, ни в Конституции, ни в федеральных законах они не определены. Очевидно, что начало полномочий Государственной Думы как органа не совпадает с началом полномочий ее депутатов. В соответствии с ч. 2 ст. 99 Конституции Государственная Дума собирается на 30-й день после избрания, если не созвана ранее Президентом Российской Федерации, и с этого момента, согласно ч. 4

указанной статьи, прекращаются полномочия Государственной Думы прежнего созыва и, следовательно, полномочия ее депутатов. А согласно ст. 3 Федерального закона "О статусе

депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы" от 8 мая 1994 г. (СЗ РФ, 1994, N 2, ст. 74) срок полномочий депутата Государственной Думы

начинается со дня избрания депутата и прекращается с момента начала работы Государственной Думы нового созыва, если не прекратился досрочно. Поэтому моментом начала полномочий Государственной Думы нового созыва следует считать момент начала ее работы, ибо до этого, не имея своей структуры (председателя, комитетов и т.п.), она функционировать не может.

Получается, что в период между днем избрания Государственной Думы нового созыва и днем ее первого заседания действуют полномочия и ее депутатов, и депутатов Государственной Думы прежнего созыва, которая в этот период еще может проводить свои заседания.

Четырехлетний срок полномочий Государственной Думы может быть прерван ее досрочным роспуском на основании ч. 1 ст. 109, ч. 4 ст. 111 и ч. 3 и 4 ст. 117 Конституции (см. комментарий к ним).

В связи с тем что референдум по принятию Конституции и первые выборы в соответствии с ней проводились 12 декабря 1993 г. в весьма сложной политической

обстановке, ч. 7 раздела второго Конституции предусмотрела, что Государственная Дума (как и Совет Федерации) первого созыва избираются сроком на два года. Ныне действующая Государственная Дума избрана 17 декабря 1995 г. на полный

- четырехлетний - срок.

2. В комментируемой части Конституция говорит о порядке формирования Совета Федерации и о порядке выборов депутатов Государственной Думы. Отсюда следует, что формирование палат может осуществляться различными способами.

Если в отношении Государственной Думы способ формирования - выборы - прямо предписывается, то в отношении Совета Федерации он оставлен на усмотрение законодателя, который должен при этом соблюсти установленные Конституцией условия, обеспечив прежде всего представительство каждого субъекта Российской Федерации двумя членами Совета Федерации - по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти. Представляется также, что при этом следует принять во внимание и положения ч. 7 и 9 (абзац второй) раздела второго Конституции.

Федеральный закон "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" от 5 декабря 1995 г. (СЗ РФ, 1995, N 50, ст. 4869) содержит всего четыре статьи и предусматривает замещение мест в Совете Федерации по должности главами законодательных (представительных) и главами исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Поскольку в настоящее время в значительной части субъектов федерации исполнительная

власть возглавляется назначенными Президентом Российской Федерации губернаторами и главами администраций, федеральный закон предусмотрел, что выборы глав исполнительных органов государственной власти должны быть завершены не позднее декабря 1996 г.

Что касается порядка формирования Государственной Думы, то Конституция не устанавливает, какими должны быть выборы - прямыми или косвенными, открытыми или тайными, не определяет и подлежащей применению избирательной системы. Все это отдано на усмотрение законодателя. Требование всеобщности выборов можно вывести из положений ч. 1 и 2 ст. 32 Конституции, а требование равных выборов - из принципа равноправия, записанного в ее ст. 19. Принципы всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, добровольного участия в выборах сформулированы с соответствующей нормативной конкретизацией в Федеральном законе "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" от 6 декабря 1994 г. (СЗ РФ, 1994, N 33, ст. 3406), а применительно к выборам в Государственную Думу - в Федеральном законе "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" от 21 июня 1995 г. (СЗ РФ, 1995, N 26, ст. 2398). В этом последнем законе подробно урегулирован

порядок выборов депутатов Государственной Думы. В соответствии с ним депутаты избираются по смешанной системе. Половина депутатов избирается в одномандатных избирательных округах по мажоритарной системе относительного большинства, согласно которой избранными считаются депутаты, получившие наибольшее число голосов по округу. Другая половина депутатов избирается в федеральном избирательном округе, охватывающем всю территорию Российской Федерации, по системе пропорционального представительства, согласно которой каждое избирательное объединение получает число депутатских мандатов, пропорциональное числу голосов, поданных за федеральный список кандидатов этого объединения. При этом установлен заградительный пункт: в распределении депутатских мандатов по федеральному избирательному округу участвуют только те избирательные объединения, за чьи федеральные списки кандидатов подано не менее 5% голосов. Для признания выборов состоявшимися необходимо участие в голосовании не менее 25% избирателей данного избирательного округа.

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

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.

Комментарий к статье 97

1. Часть 1 комментируемой статьи определяет круг лиц, обладающих пассивным избирательным правом на выборах в Государственную Думу, т.е. лиц, из числа которых могут избираться депутаты Государственной Думы и которые, будучи избраны, могут состоять ее членами.

Первое требование, которое Конституция предъявляет к таким лицам, - это наличие у них российского гражданства. Иностранцы граждане и лица без гражданства (апатриды) избираться в Государственную Думу и быть ее членами не могут. Прекращение у депутата гражданства Российской Федерации влечет прекращение его депутатского мандата и открытие в Государственной Думе вакансии. В то же время появление или обнаружение у депутата иного гражданства или иных гражданств никаких последствий для депутатского мандата не имеет. Лицо, у которого, кроме российского гражданства, имеется иное гражданство или иные гражданства, может быть избрано в Государственную Думу и оставаться в ее составе.

Второе требование - достижение установленного возраста. Возрастной ценз для депутатов Государственной Думы составляет 21 год.

Третье требование - наличие активного избирательного права. В самой Конституции оно целостным образом не сформулировано. В ч. 1 и 2 ст. 32 сказано лишь, что граждане имеют право участвовать в управлении делами государства непосредственно и через своих представителей, избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме. Согласно ч. 3 этой статьи, не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Нельзя не обратить внимания на неудачное выражение "право быть избранным", ибо такого права на самом деле нет, поскольку нет обязанности у избирателей избрать определенное лицо; правильнее было бы сказать о праве избираться, т.е. баллотироваться на выборах.

Возрастной ценз для активного избирательного права Конституцией не установлен и может быть лишь выведен из ст. 60, согласно которой гражданин может самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности с 18 лет.

Согласно ч. 1 и 2 ст. 4 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан" от 6 декабря 1994 г. (СЗ РФ, 1994, N 33, ст. 3406), гражданин, достигший 18 лет, вправе избирать независимо от пола, расы, национальности,

языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям. Федеральный закон "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания

Российской Федерации" от 21 июня 1995 г. (СЗ РФ, 1995, N 26 ст. 2398) установил в ч. 1 и 3 ст. 3, что гражданин, достигший на день выборов 18 лет, имеет право избирать депутатов Государственной Думы, причем он обладает всей полнотой избирательных прав при выборах этих депутатов, даже если проживает в период подготовки и проведения выборов за пределами территории Российской Федерации. В отношении граждан, не имеющих избирательных прав, оба закона воспроизводят положение ч. 3 ст. 32 Конституции.

Конституция не определяет, может ли выдвигаться и регистрироваться кандидатом в депутаты Государственной Думы лицо, которое в начале избирательной кампании не отвечает какому-либо из указанных в комментируемой части требований, но в день голосования будет этому требованию отвечать. Думается, на этот вопрос следует ответить утвердительно в случае, если соответствие требованиям в день голосования гарантировано, ибо в комментируемой статье речь идет о требованиях не к кандидату в депутаты, а к депутату Государственной Думы. Так, применительно к возрасту ч. 2 ст. 3 Закона о выборах депутатов Государственной Думы установила, что депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин, достигший 21 года на день выборов.

2. Комментируемая часть запрещает одновременное нахождение лица в составе обеих палат Федерального Собрания. Это естественно вытекает из смысла двухпалатной структуры парламента, предполагающего в качестве общего правила отдельную работу палат и определенное уравнивание полномочий одной палаты полномочиями другой (см. комментарии к ст. 102, 103, 105 (3 - 5), 106, 107 (3), 108 (2)).

Отсюда следует, что в случае, когда член одной палаты избран или вошел в состав другой, его полномочия в первой палате прекращаются, если он не отказался от мандата в другой палате.

Например, согласно ч. 1 ст. 64 Закона о выборах депутатов Государственной Думы, кандидат, избранный депутатом Государственной Думы, обязан в трехдневный срок в письменной форме сообщить в соответствующую избирательную комиссию о сложении с себя обязанностей, несовместимых со статусом депутата Государственной

Думы. В противном случае, в соответствии с ч. 3 данной статьи, избирательная комиссия не регистрирует его в качестве депутата Государственной Думы, а если он был избран по федеральному избирательному округу, то, в соответствии с ч. 2, передаст его мандат кандидату того же федерального списка, следующему в порядке очередности за избранными кандидатами.

Если первое предложение ч. 2 комментируемой статьи относится к членам обеих палат Федерального Собрания, то второе предложение касается только депутатов Государственной Думы. Вопрос, однако, решается аналогичным образом. Если депутат Государственной Думы избран в представительный орган субъекта Российской Федерации

или в орган местного самоуправления и в течение месяца письменно не отказался от этого нового мандата, то, в соответствии с п. "а" ч. 2 ст. 4 Федерального закона "О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" от 8 мая 1994 г. (СЗ РФ, 1994, N 2, ст. 74) его полномочия прекращаются досрочно. Равным образом здесь применяется изложенное выше положение ч. 1 ст. 64 Закона о выборах депутатов Государственной Думы.

3. Только к депутатам Государственной Думы относится конституционное требование работать на постоянной профессиональной основе, содержащееся в первом предложении комментируемой части. Законодательная деятельность, предполагающая основательное изучение социальных проблем, скрупулезную работу над формулировками текстов законов, участие в обсуждении их во фракциях или депутатских группах, в комитетах и на пленарных заседаниях Государственной Думы, контрольная деятельность парламента, обсуждение проблем текущей политики, которые тоже требуют подготовки, контакты с избирателями, с государственными органами и учреждениями, с общественностью – все это неизбежно поглощает рабочее время депутата и практически почти не оставляет ему возможности для каких-либо иных занятий (разумеется, если депутат относится к своим обязанностям добросовестно).

В связи с этим вызывает известное недоумение тот факт, что Конституция не предъявляет аналогичного требования членам Совета Федерации, компетенция которого почти столь же значительна, что и компетенция Государственной Думы, и работа в котором, следовательно, также не может не требовать больших временных затрат.

Второе предложение ч. 3 запрещает депутатам Государственной Думы находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью. Такой запрет обусловлен прежде всего объемом работы, который, как показано выше, следует из депутатского мандата.

Но дело не только в этом. При осуществлении своего мандата депутат должен быть свободен от влияния государственных органов и учреждений, должностных лиц, прежде всего исполнительной власти. Недопустимость службы депутата в органах или аппарате исполнительной и судебной власти вытекает из сформулированного в ст. 10 Конституции принципа разделения властей. Кроме того, государственная служба по определению предполагает, что государственные служащие действуют в составе иерархически организованных структур и состоят в отношениях руководства и подчинения (это относится и к службе в аппарате самого парламента).

Следовательно, находясь на государственной службе, депутат неизбежно попадает в подчинение к вышестоящим должностным лицам, которые тем самым получают определенную возможность влиять на деятельность депутата по осуществлению им своего мандата.

Другая оплачиваемая деятельность возбраняется депутатам по тем же причинам. Речь может идти при этом о работе в государственных учреждениях, в аппарате общественных объединений, в публичных и частных хозяйственных формированиях разного рода, причем не только в качестве наемного работника, но и в качестве собственника, партнера и т.п. Очевидно, что оплачиваемая деятельность охватывает и индивидуальную трудовую (хозяйственную, коммерческую) деятельность. Получение депутатом дохода от какой-либо подобной структуры может привести к тому, что он начнет отстаивать в Государственной Думе частные интересы такой структуры, даже если это наносит ущерб интересам общенациональным, государственным.

Оплата деятельности депутата может при этом выразиться не только в форме заработной платы, жалованья, гонорара и т.п., но и в таких доходах, как специально увеличенный процент на банковский вклад, специально повышенный размер дивиденда на акции и т.п. Все это недопустимо.

Если депутат занимает должность в указанных учреждениях или иных структурах, то в соответствии с вышеупомянутой ч. 1 ст. 64 Закона о выборах депутатов Государственной Думы на него распространяется обязанность в трехдневный срок

после избрания (практически после установления результатов выборов) сообщить в избирательную комиссию о сложении с себя несовместимых с мандатом обязанностей.

Очевидно, что в ряде случаев сложение обязанностей означает и отказ, хотя бы временный, от соответствующих прав, в том числе отказ от права лично управлять своим капиталом; управление должно быть передано другому лицу (поверенному, банку и т.п.).

Из изложенных выше правил Конституция делает исключение: депутату разрешается преподавательская, научная и иная творческая деятельность. Это не значит, что депутат может занимать административные должности в соответствующих учреждениях и общественных объединениях: ректором или проректором университета, оплачиваемым председателем союза композиторов и т.п. он быть не вправе. Но заведовать кафедрой, сектором, отделом НИИ, руководить факультетом он может, если оплата такого руководства представляет собой лишь процентную надбавку к оплате основной творческой деятельности. Вправе он и получать гонорар за свою творческую деятельность, однако размер этого гонорара не должен превышать обычного.

В отношении членов Совета Федерации аналогичных ограничений почему-то не установлено. Обычно, правда, конституции и уставы, законы субъектов Российской Федерации предусматривают подобные ограничения для их должностных лиц - глав законодательных и исполнительных органов государственной власти, которые состоят членами Совета Федерации по должности. Например, согласно ч. 1 и 2 ст. 78 Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутии) от 25 апреля 1992 г. (Якутские ведомости, 1992, N 7), Президент и вице-президент Республики получают за свою службу вознаграждение и не могут получать какое-либо другое вознаграждение от организаций, учреждений и частных лиц, их должности несовместимы со статусом народных депутатов. Но если такие ограничения субъектами Российской Федерации не установлены, то соответствующие члены Совета Федерации от них свободны.

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.

Комментарий к статье 98

1. Неприкосновенность парламентариев призвана гарантировать им возможность беспрепятственного осуществления их мандата. Она должна защитить их от силовых воздействий исполнительной и судебной власти. Ведь бывает достаточно задержать парламентария по пути на заседание палаты, где должно состояться голосование по важному вопросу, чтобы лишить его возможности принять участие в этом голосовании, а тем самым порой предопределить исход голосования и характер принимаемого палатой решения.

Из комментируемой части следует, что неприкосновенность парламентария возникает с началом его полномочий и оканчивается с их прекращением. Однако законодательство оставляет пока открытыми некоторые вопросы, связанные с моментом начала действия неприкосновенности парламентария.

Так, согласно ст. 3 Федерального закона "О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации"

от 8 мая 1994 г. (СЗ РФ, 1994, N 2, ст. 74), срок полномочий депутата Государственной

Думы начинается со дня избрания депутата и прекращается с момента начала работы Государственной Думы нового созыва, если не прекратился досрочно. Но, во-первых, и в день избрания, и в течение ряда последующих дней до объявления результатов выборов даже само избранное лицо не знает о своем избрании, а тем более другие лица, включая тех, которые могут посягнуть на депутатскую неприкосновенность. Во-вторых, согласно ч. 1 и 2 ст. 64 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы" от 21 июня 1995 г. (СЗ РФ, 1995, N 26, ст. 2398), избранный

кандидат, будучи уведомлен об избрании избирательной комиссией, обязан в течение трех дней письменно сообщить соответствующей избирательной комиссии о сложении с себя обязанностей, несовместимых со статусом депутата Государственной Думы; в противном случае он не будет зарегистрирован и не сможет осуществлять свои полномочия.

Возникает вопрос: действует ли неприкосновенность до регистрации депутата? Строго говоря, не совсем ясно, является ли он до регистрации уже депутатом. Указанная статья избирательного закона устанавливает к тому же, что если предписанной

обязанности не выполнит депутат, избранный по федеральному списку, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации передаст его мандат следующему в порядке очередности кандидату этого списка или соответствующей региональной группы, после чего, очевидно, трехдневный срок начинает течь заново. Неизвестно, какова теперь дата избрания – то ли дата всеобщего голосования, то ли дата передачи мандата Центральной избирательной комиссией. Во всяком случае, депутатом

станет то лицо, которое в этом качестве зарегистрировано, и лишь с момента регистрации будет очевидно, что статус депутата, включая его неприкосновенность, начал действовать в полной мере.

Применительно к одномандатным избирательным округам соответствующего регулирования закон не содержит. Однако, исходя из ч. 1 и 3 ст. 64 упомянутого Закона, есть все основания полагать, что и в этом случае регистрация депутата есть установление юридического факта избрания, после чего только и могут наступить

правовые последствия этого юридического факта, включая неприкосновенность.

Что касается неприкосновенности члена Совета Федерации, то очевидно, что она возникает с момента, когда соответствующее лицо приступило к исполнению обязанностей должностного лица субъекта Российской Федерации, которое по должности

состоит членом Совета Федерации. Упомянутый Закон о статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской

Федерации применительно к статусу депутата Совета Федерации, очевидно, подвергнется

изменениям, ибо в настоящее время в этой палате нет депутатов, но есть члены, являющиеся таковыми в качестве должностных лиц субъектов Российской Федерации.

Глава исполнительной власти становится членом Совета Федерации в принципе с момента избрания. Если избрание осуществлено законодательным органом, то день, когда установлен результат выборов, и является днем начала полномочий

члена Совета Федерации и его неприкосновенности. То же имеет место применительно к председателю однопалатного представительного органа субъекта Российской Федерации. Если же глава исполнительной власти субъекта Российской Федерации избирается прямыми выборами, то сведения о том, кто избран, станут известны лишь по завершении работы соответствующей избирательной комиссии, а инаугурация его вообще может иметь место еще через какое-то время. Представляется, однако, что, как и у депутата Государственной Думы, его неприкосновенность реально начинает действовать по крайней мере с момента объявления результата выборов.

В случае, когда законодательный орган субъекта Российской Федерации двухпалатный, представитель его в Совете Федерации, согласно ст. 2 Федерального закона "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации"

от 5 декабря 1995 г. (СЗ РФ, 1995, N 50, ст. 4869), определяется совместным решением обеих палат. Очевидно, что течение полномочий этого лица в Совете Федерации, а следовательно, и его неприкосновенности, должно отсчитываться с этого дня.

Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, утвержденный постановлением Совета Федерации от 6 февраля 1996 г. N 42-СФ "О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" (СЗ РФ, 1996, N 7, ст. 655), установил в ст. 4, что полномочия члена Совета Федерации начинаются, прекращаются или подтверждаются с момента принятия Советом решения об их признании, прекращении или подтверждении. Срок полномочий члена Совета определяется сроком его полномочий в качестве главы законодательного (представительного) или главы исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Прекращаются полномочия члена Совета в случае прекращения его полномочий в качестве главы законодательного (представительного) или главы исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также в иных случаях, установленных законодательством.

Второе предложение ч. 1 комментируемой статьи определяет объем неприкосновенности парламентариев. Он охватывает: а) недопустимость задержания, б) недопустимость ареста, в) недопустимость обыска, г) недопустимость личного досмотра.

Задержание, согласно ст. 122 УПК, применяется к лицам, подозреваемым в совершении преступления, наказуемого лишением свободы. Оно не должно превышать 48 часов (ч. 2 ст. 22 Конституции). Административное задержание применяется к лицам, совершившим административные правонарушения, и длится, как правило, до трех часов (ст. 239-242 КоАП). Поэтому задержанный по любому из отмеченных оснований парламентарий должен быть немедленно освобожден, как только предъявит доказательства своего членства в Федеральном Собрании.

Арест (заключение под стражу) применяется к лицам, обвиняемым в совершении преступления, наказуемого лишением свободы на срок, как правило, не менее года (ч. 1 ст. 96 УПК). Продолжительность ареста в зависимости от тяжести преступления, вменяемого обвиняемому, может составить до полутора лет (ч. 1 - 3 ст. 97 УПК). Административный арест на срок до 15 суток есть мера административного взыскания за отдельные виды административных правонарушений, налагаемая судом (ст. 32 КоАП).

Обыск, предусмотренный ст. 168-173, 176, 177 УПК, производится для отыскания или изъятия предметов или документов, имеющих значение для расследуемого дела.

Личный же досмотр не связан с уголовным судопроизводством и может быть, например, предусмотрен в отношении пассажиров гражданской авиации или в отношении

лиц, следующих на особо охраняемые объекты (АЭС, служебные кабинеты высших должностных лиц и т.п.). Применительно к гражданской авиации правила личного досмотра и досмотра вещей определяются постановлением Совета Министров СССР от 16 июня 1978 г. N 484 "Об утверждении правил производства досмотра ручной

клади, багажа и личного досмотра пассажиров гражданских воздушных судов в целях обеспечения безопасности полетов, охраны жизни и здоровья пассажиров и членов экипажей этих судов" - СП СССР, 1978, N 14, ст. 93 (впрочем, это постановление, содержащее длинный перечень категорий лиц, освобождаемых от досмотра, не должно применяться, поскольку не является федеральным законом, а кроме того, так и не опубликовано вопреки требованию ч. 3 ст. 15 Конституции).

В то же время Конституция допускает два исключения из установленной для парламентариев неприкосновенности.

Во-первых, член Совета Федерации или депутат Государственной Думы может быть задержан на месте преступления. Эта оговорка помещена после запрещения задержания, ареста, обыска, но до запрещения личного досмотра. Отсюда можно сделать вывод, что задержанный на месте преступления парламентарий может быть затем подвергнут аресту и обыску. Что касается объема обыска, то, исходя из того, что в комментируемой части упомянут обыск вообще, а не личный обыск (в УПК эти понятия различаются), сама неприкосновенность и исключение из нее должны в данном случае распространяться также на постоянное и временное жилище парламентария, на его служебные и личные средства транспорта.

Поскольку речь идет в данном случае о задержании на месте преступления, это положение нельзя применять к случаям административного задержания при совершении административного правонарушения. Административное задержание даже на месте правонарушения подлежит немедленному прекращению, как только будет установлено членство лица в Федеральном Собрании.

Во-вторых, член Совета Федерации или депутат Государственной Думы может быть подвергнут личному досмотру в случаях, когда федеральный закон предусматривает необходимость такого досмотра для обеспечения безопасности других лиц. Здесь важно подчеркнуть, что обязательность для парламентария личного досмотра устанавливается только федеральным законом, но никак не подзаконным актом, не законом или иным актом субъекта Российской Федерации. Определение конкретных случаев, когда досмотр необходим, федеральный закон может возложить на исполнительные органы или должностных лиц. Досматривающее лицо не вправе выходить за рамки целей досмотра: читать находящиеся при парламентарии бумаги, изымать ценности и т.д.

Установленный в ч. 1 комментируемой статьи объем неприкосновенности парламентария является предельным. Он не должен увеличиваться (равно как и уменьшаться) текущим законодательством. В частности, против парламентария может быть возбуждено уголовное дело или дело об административном правонарушении, наказуемом в судебном порядке, и по отношению к нему допустимы любые следственные действия (допросы, очные ставки и др.), за исключением тех, которые нарушают установленную Конституцией неприкосновенность. Не могут служить основанием для возбуждения дела деяния парламентария, совершенные во исполнение его мандата.

Однако Закон о статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации расширил объем неприкосновенности парламентариев, установив в ч. 1 ст. 18, что привлечение парламентария к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, а также его допрос возможны только с согласия соответствующей палаты Федерального Собрания.

Примечание

Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 20 февраля 1996 г. N 5-П по делу о проверке конституционности положений ч. 1 и 2 ст. 18, ст. 19 и ч. 2 ст. 20 Федерального закона "О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации"

(ВКС, 1996, N 2) признал, что эта норма соответствует Конституции только в случае, если речь идет о действиях по осуществлению депутатской деятельности; в остальных же случаях норма неконституционна, т.е. привлечение парламентария к уголовной или административной ответственности или его допрос могут производиться

без согласия соответствующей палаты. Однако и в этих случаях по завершении дознания, предварительного следствия или производства по административным правонарушениям для передачи дела в суд требуется, согласно постановлению Конституционного Суда, все же согласие соответствующей палаты Федерального Собрания.

Признана конституционной норма ч. 2 ст. 18 указанного Федерального закона, согласно которой неприкосновенность парламентария распространяется на его жилое, служебное помещения, багаж, личное и служебное транспортные средства, переписку, используемые им средства связи и принадлежащие ему документы. Вместе с тем Конституционный Суд указал законодателю на необходимость разрешить вопрос о допустимости и порядке осуществления следственных действий в случае возбуждения уголовного дела с учетом вышесказанного.

При общей логичности такого подхода остается открытым вопрос о том, как отличить деяния, совершенные парламентарием при осуществлении своего мандата, от прочих его деяний и, главное, кто это будет решать. Очевидна необходимость законодательного ответа на эти вопросы.

2. Член Совета Федерации и депутат Государственной Думы могут быть лишены неприкосновенности. Такое решение может быть принято лишь соответствующей палатой Федерального Собрания по представлению Генерального прокурора Российской Федерации. Генеральный прокурор вносит представление в палату, если считает, что в интересах следствия к парламентария необходимо применить меры пресечения или провести в отношении него следственные действия, перечисленные в ч. 1 комментируемой статьи, или в интересах поддержания правопорядка парламентарий должен подвергнуться административному задержанию. Представление необходимо для рассмотрения палатой вопроса о лишении неприкосновенности ее члена в любом случае, даже если речь идет об административном задержании или административном аресте.

Согласно ч. 3 и 4 ст. 20 Закона о статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы палата Федерального Собрания рассматривает представление Генерального прокурора в недельный срок, принимает по нему мотивированное решение и в трехдневный срок извещает о нем Генерального прокурора. При необходимости от него могут быть истребованы дополнительные материалы. Парламентарий, в отношении которого внесено представление о лишении неприкосновенности, вправе участвовать в рассмотрении палатой этого вопроса. О прекращении уголовного дела или о вступившем в законную силу приговоре суда в отношении парламентария орган дознания, следователь либо суд в трехдневный срок сообщают соответствующей палате.

Регламент Совета Федерации в ч. 2 - 4 ст. 6 предусмотрел, что представление Генерального прокурора о лишении неприкосновенности члена Совета рассматривается Мандатной комиссией, которая готовит проект постановления палаты. По предложению Мандатной комиссии вопрос включается в повестку дня очередного заседания Совета. Решение принимается большинством голосов от общего числа членов Совета, т.е. не менее чем 90 голосами.

Регламент Государственной Думы, утвержденный постановлением Государственной Думы от 25 марта 1994 г. N 80-1 ГД "О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания парламента Российской Федерации" (ВФС, 1994, N 3, ст. 160), в ст. 7 также предусмотрел, что решение Думы о лишении неприкосновенности ее депутата принимается на основании заключения Мандатной комиссии на соответствующее представление Генерального прокурора. Первоначально устанавливалось, что для принятия такого решения необходимы голоса двух третей от общего числа депутатов, однако постановление от 9 июня 1995 г. N 852-1 ГД "О внесении изменения в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания - парламента Российской Федерации" (СЗ РФ, 1995, N 25, ст. 2369) необходимое для лишения депутата неприкосновенности число голосов его коллег уменьшило до большинства от общего их числа, т.е. до 226.

Каковы последствия отказа палаты в лишении неприкосновенности ее члена? Такой отказ, согласно тексту Конституции, казалось бы, не препятствует продолжению уголовного или административного процесса вплоть до вынесения судебного решения. Однако вышеупомянутое постановление Конституционного Суда Российской Федерации делает в этом случае невозможной передачу дела в суд.

Если же палата даст согласие на лишение неприкосновенности, то досрочное прекращение полномочий парламентария будет, в соответствии с п. "в" ч. 1 ст. 4 Закона о статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы, обязательно иметь место в случае, если в отношении этого парламентария вступит в законную силу обвинительный приговор суда. При этом не имеет значения, какое наказание установлено приговором, включает оно лишение свободы или нет.

Прочие судебные решения в отношении парламентария подлежат исполнению в законном порядке.

Следует подчеркнуть, что лишение палатой своего члена неприкосновенности не означает лишения его мандата (чего палата вообще не вправе делать).

Если же палата констатировала досрочное прекращение полномочий своего члена на основании ч. 1 и п. "а" и "б" ч. 2 ст. 4 Закона о статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы, т.е. в случае письменного заявления парламентария о сложении своих полномочий или в случае утраты им российского гражданства, то с этого момента соответственно прекращается его неприкосновенность.

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.

Комментарий к статье 99

1. Характеристика Федерального Собрания как постоянно действующего органа означает, что на протяжении всего созыва оно вправе в любое время само принимать решения в сфере своей компетенции. Не существует для этого никаких особых периодов сессий (в прежнем их понимании), вне пределов которых Федеральное Собрание было бы неправомочно и вместо него могли бы действовать какие-либо иные государственные органы. Парламентские каникулы, равно как и перерывы в заседаниях палат Федерального Собрания, не означают перехода его полномочий

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

к какому бы то ни было иному государственному органу, даже если бы он был образован самим Федеральным Собранием.

В ч. 1 и 2 ст. 38 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания - парламента Российской Федерации, утвержденного постановлением Государственной Думы от 25 марта 1994 г. N 80-I ГД (ВФС, 1994, N 3, ст. 160), установлено, что Государственная Дума собирается на сессии, как правило: весеннюю - с 12 января по 20 июля; осеннюю - с 1 октября по 25 декабря. Во время сессии

проводятся заседания палаты, заседания Совета Думы, заседания ее комитетов и комиссий, парламентские слушания, работа депутатов в комитетах и комиссиях, фракциях и депутатских группах, а также с избирателями.

Получается, что в остальное время (в общей сложности на три месяца) деятельность

Государственной Думы замирает и она сама в целом и ее структуры и депутаты не могут функционировать. Такое самоограничение не соответствует смыслу ч. 1 комментируемой статьи. Из нее вытекает, напротив, что палаты, в том числе Государственная Дума, в любое время могут прервать каникулы, чтобы возобновить рассмотрение вопросов своей компетенции или рассмотреть новые такие вопросы.

Правда, ст. 14 и 40 Регламента предусматривают возможность созыва Советом Государственной Думы внеочередного заседания палаты, если это предлагают Президент

Российской Федерации или Правительство либо требует депутатское объединение, поддержанное не менее чем 1/5 голосов от общего числа депутатов. Остается, однако, открытым вопрос о том, возможно ли такое внеочередное заседание в период между сессиями. Из общего контекста п. 6 Регламента Думы ответ

направляется отрицательный, однако из смысла ч. 1 комментируемой статьи следует только положительный ответ.

Совет Федерации ни в своем Регламенте, ни при опубликовании стенографических

отчетов о своих заседаниях термином "сессия" не пользовался и не пользуется. Так, согласно ч. 1 ст. 50 Регламента Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, утвержденного постановлением Совета Федерации от 6 февраля 1996 г. N 42-СФ (СЗ РФ, 1996, N 7, ст. 655), заседания Совета проводятся в период с 1 октября по 31 июля. Формулировка, возможно, слишком категорична, однако ст. 53 Регламента, предусматривающая возможность проведения внеочередных заседаний Совета, вполне может быть истолкована и так, что внеочередные заседания

допустимы и в период с 1 августа по 30 сентября, что соответствовало бы смыслу ч. 1 комментируемой статьи.

2. Конституция подчеркивает самостоятельность Государственной Думы тем, что предписывает ей собираться на первое заседание по собственному праву на 30-й день после избрания. Государственная Дума, таким образом, в принципе не нуждается в том, чтобы кто-либо ее созывал. Практика Государственной Думы первых двух созывов показала, что днем ее избрания считается день всеобщего голосования на выборах: Государственная Дума первого созыва, избранная 12 декабря 1993 г., собралась на первое заседание 11 января 1994 г., а Государственная

Дума второго созыва, избранная 17 декабря 1995 г., первое свое заседание провела 16 января 1996 г.

Вопрос об определении места и часа юридически не урегулирован. Местом ее собрания, естественно, является зал заседаний в ее собственном здании. Относительно же часа еще с советских времен сложилась традиция, в соответствии с которой утренние заседания коллегиального законодательного органа начинаются в 10 часов.

В то же время Конституция предоставляет главе государства Президенту Российской Федерации право созвать Государственную Думу ранее указанного срока.

Это право логически вытекает из возложенной на него функции обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти (см. комментарий к ст. 80 (2)). Практически такой созыв может иметь место, конечно, не ранее, чем избирательные комиссии огласят свои решения о признании избранными определенных баллотировавшихся кандидатов.

Конституция не установила минимального числа депутатов, необходимого для признания Государственной Думы правомочной. Поскольку для принятия ряда ее решений требуются голоса не менее двух третей общего числа депутатов, т.е. 300, это число, видимо, и следовало бы считать таким минимумом. Однако ч. 2 ст. 41 Регламента Государственной Думы признает правомочным такое ее заседание, на котором присутствует большинство общего числа депутатов, т.е. 226.

Применительно к Совету Федерации Конституция не содержит нормы, относящейся к созыву его первого заседания. Первое заседание Совета Федерации, в соответствии

с ч. 8 раздела второго Конституции, состоялось также на 30-й день после его избрания. Первое заседание Совета Федерации, сформированного на основании Федерального закона "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" от 5 декабря 1995 г. (СЗ РФ, 1995, N 50, ст. 4869), было назначено на 23 января 1996 г. Указом Президента Российской Федерации

от 5 января 1996 г. N 8 "О созыве Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" (СЗ РФ, 1996, N 2, ст. 69). В этом Указе законодательным и исполнительным

органам субъектов Российской Федерации предлагалось до 10 января 1996 г. представить Президенту сведения о членах Совета Федерации, а список их подлежал опубликованию

в "Российской газете", что и было сделано в день открытия первого заседания Совета Федерации.

3. Опираясь на мировую и отечественную практику, комментируемая часть предусмотрела такой порядок открытия первого заседания Государственной Думы, который не создает преимуществ какой-либо из представленных в ней политических сил и никого из них не ущемляет. Регламент Государственной Думы в ч. 2 ст. 30 установил, что первое заседание Государственной Думы открывает старейший по возрасту депутат, а в дальнейшем до избрания Председателя Думы или его заместителя на заседаниях Думы поочередно председательствуют представители всех избирательных объединений (имеются в виду те избирательные объединения, списки кандидатов которых, баллотировавшиеся по федеральному избирательному округу, получили представительство в Думе). Соответственно, на первом заседании Государственной Думы второго созыва 16 января 1996 г. в президиуме заняли места старейшие депутаты из четырех избирательных объединений, получивших в Думе представительство.

В отношении Совета Федерации комментируемая статья соответствующего регулирования не содержит. Согласно ч. 8 раздела второго Конституции первое заседание Совета Федерации первого созыва открывалось Президентом Российской Федерации. В упомянутом

выше Указе Президента Российской Федерации "О созыве Совета Федерации Федерального

Собрания Российской Федерации" предусматривалось, что первое заседание Совета Федерации открывается Президентом, а затем вплоть до избрания Председателя Совета Федерации ведется старейшим членом Совета. Вопрос о сроке, на который

избирается Председатель Совета, остался открытым. Если не будет никакого иного решения, таким сроком, очевидно, станет срок полномочий соответствующего члена Совета Федерации, в данном случае главы администрации Орловской области Е.С. Строева. Решить надо будет и вопрос о том, продлевается ли автоматически срок его полномочий как Председателя Совета Федерации в случае его переизбрания на должность главы администрации области или выборы Председателя должны проводиться заново.

4. Выше уже обращалось внимание на то, что в период между днем выборов (точнее - днем оглашения их результатов) и днем первого заседания новоизбранной Государственной Думы действуют полномочия депутатов обоих созывов (см. комментарий к ст. 98 (1)). В этот период еще правомочна Государственная Дума прежнего созыва, которая может собираться и принимать решения. Относительно масштабов и серьезности таких решений никаких юридических ограничений не существует, однако политическая этика должна подсказать, что лучше бы Государственной Думе прежнего созыва решений в такой период вообще не принимать, а если обойтись без них нельзя, то решения эти по своему значению должны быть минимальными, продиктованными лишь срочной необходимостью. Впрочем, более целесообразно в таких ситуациях было бы использование Президентом Российской Федерации своего полномочия, указанного в ч. 2 комментируемой статьи.

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.

Комментарий к статье 100

1. Положение о раздельном проведении заседаний палатами Федерального Собрания было включено в Конституцию, чтобы преодолеть существовавшую в советские времена традицию преимущественно совместных заседаний палат Верховных Советов СССР и РСФСР. Поскольку каждая из палат предназначена для представительства различных интересов (преимущественно социально-политических - Государственная Дума и преимущественно региональных - Совет Федерации), целесообразно, чтобы проекты решений Федерального Собрания оценивались каждой палатой самостоятельно, без влияния другой палаты. Для лучшего осуществления указанного в комментируемой части принципа палаты занимают даже разные здания.

2. Открытость заседаний палат Федерального Собрания есть одно из проявлений демократичности российского парламента. Народ должен иметь полную возможность следить за работой своих избранников, когда они принимают законодательные и иные важные государственные решения. Однако толкование этого принципа, даваемое самими палатами в их регламентах, носит весьма ограничительный характер, конституционность которого не бесспорна.

Так, в ч. 3-5 ст. 51 Регламента Совета Федерации, утвержденного Постановлением Совета от 6 февраля 1996 г. N 42-СФ (СЗ РФ, 1996, N 7, ст. 655), определен круг лиц, которые могут присутствовать на открытом заседании Совета Федерации.

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

Вправе присутствовать на заседании депутаты Государственной Думы. Совет Федерации может пригласить на свое заседание представителей государственных органов, общественных объединений, научных учреждений, а также независимых экспертов, ученых и других специалистов для предоставления необходимых сведений и заключений по рассматриваемым вопросам. Присутствие представителей средств массовой информации регулируется пресс-службой Совета. Другие же лица, не являющиеся членами Совета Федерации, могут присутствовать на открытых заседаниях только по специальному разрешению, выдаваемому за подписью Председателя Совета или руководителя аппарата Совета. Стенограмма открытого заседания Совета Федерации публикуется в Бюллетене заседания Совета.

Регламент Государственной Думы Федерального Собрания - парламента Российской Федерации, утвержденный постановлением Думы от 25 марта 1994 г. (ВФС, 1994, N 3, ст. 160), установил в ст. 35, что заседания Думы проводятся открыто, гласно и освещаются средствами массовой информации. На них вправе присутствовать члены Совета Федерации; в качестве возможных приглашенных палатой Регламент называет те же категории лиц, которые указаны и Регламентом Совета Федерации; представители же средств массовой информации могут присутствовать только при условии аккредитации в Государственной Думе. Присутствие других лиц вообще не предусмотрено.

Кроме того, в ст. 36 Регламента Государственной Думы сказано, что на любом открытом или закрытом заседании палаты вправе присутствовать Президент Российской Федерации или его полномочный представитель в Федеральном Собрании (ныне, как известно, Президент имеет своих полномочных представителей в каждой палате Федерального Собрания), Председатель и члены Правительства Российской Федерации, члены Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, Председатель Счетной палаты и его заместитель, Уполномоченный по правам человека, Генеральный прокурор Российской Федерации, Председатель Центральной избирательной комиссии.

Возможность проведения закрытых заседаний палат Федерального Собрания представляет собой исключение из правила. Хотя решение вопроса о проведении закрытых заседаний отдано на усмотрение палат, от них требуется урегулировать в своих регламентах случаи проведения заседаний при закрытых дверях. Отсюда следует, что палаты могут установить случаи, когда заседание обязательно должно быть закрытым, а также случаи, когда оно может быть закрытым, если так специально

решил палата, т.е. регулирование может носить как обязательный, так и факультативный характер.

Условия и порядок проведения закрытых заседаний Совета Федерации урегулированы ч. 6-10 ст. 51 и ст. 52 его Регламента.

Совет Федерации может принять решение о проведении закрытого заседания по предложению Президента Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации, председательствующего на заседании палаты, своего комитета или комиссии или группы своих членов численностью не менее 30 человек. Из формулировки Регламента следует, что инициатива перечисленных субъектов обязывает

Совет Федерации рассмотреть вопрос о проведении закрытого заседания, но не обязывает его такое заседание проводить. Решает сама палата большинством голосов присутствующих членов Совета Федерации.

Содержание закрытого заседания, сведения, составляющие государственную, служебную или иную охраняемую законом тайну, могут быть использованы членами

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

Совета Федерации только для их деятельности в палате. На закрытом заседании запрещается использование электронных средств приема, передачи и накопления информации (звукозаписывающей и вычислительной техники, теле- и радиоприемников, приемо-передающей аппаратуры и т.п.). Все устройства, применяемые в зале заседаний

при проведении закрытого заседания, закрепляются за соответствующими работниками аппарата Совета и службой, обеспечивающей сохранение информации, составляющей государственную, служебную или иную охраняемую законом тайну.

Председательствующий

на заседании информирует членов Совета Федерации и других присутствующих лиц о правилах проведения закрытого заседания и о запрете распространения информации,

составляющей государственную, служебную или иную охраняемую законом тайну.

Стенограмма закрытого заседания хранится в аппарате Совета на правах секретного документа. Говоря о законе, Регламент имеет в виду прежде всего федеральный закон.

Помимо членов Совета Федерации, как в открытом, так и в закрытом заседании палаты могут принимать участие Президент Российской Федерации и его полномочный представитель, Председатели и члены Правительства Российской Федерации, Конституционного

Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного

Суда Российской Федерации, Председатель Счетной палаты Российской Федерации

и его заместитель, Уполномоченный по правам человека, Генеральный прокурор Российской Федерации, Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. Другие лица, не являющиеся членами Совета Федерации, могут присутствовать

на закрытом заседании только по специальному приглашению, выдаваемому за подписью

Председателя Совета или руководителя аппарата Совета.

Регламент Государственной Думы регулирует условия и порядок проведения закрытых заседаний несколько иначе и короче. Решение Думы о проведении закрытого заседания может быть принято по предложению Председателя Думы или иного депутата,

председательствующего на ее заседании, а также Президента Российской Федерации, комитета или депутатского объединения Думы, Председателя Правительства Российской Федерации большинством голосов депутатов, принявших участие в голосовании.

Сведения о содержании закрытых заседаний Государственной Думы не подлежат разглашению и могут быть использованы депутатами только для их деятельности в Федеральном Собрании.

Перечень лиц, не являющихся депутатами, которые вправе присутствовать на любых заседаниях Думы, включая закрытые, приведен выше. Кроме них, на закрытых

заседаниях могут присутствовать другие лица, не являющиеся депутатами, если они имеют специальное приглашение за подписью Председателя Думы или по его поручению одного из его заместителей. Руководитель аппарата Думы такие приглашения

выдавать не вправе.

3. Совместные заседания палат Федерального Собрания могут иметь место только в трех указанных в Конституции случаях: а) при заслушивании посланий Президента Российской Федерации; б) при заслушивании посланий Конституционного Суда Российской Федерации; в) при заслушивании выступлений руководителей иностранных государств.

В отношении посланий обоих федеральных органов государственной власти

нормативных предписаний немного. Тематика посланий Президента Российской Федерации

определена п. "е" ст. 84 Конституции, который также предусмотрел, что послания являются ежегодными, а в отношении посланий Конституционного Суда Российской Федерации в п. 4 ч. 2 ст. 21 Федерального конституционного закона "О Конституционном

Суде Российской Федерации" от 12 июля 1994 г. (СЗ РФ, 1994, N 13, ст. 1447) установлено, что они принимаются только на пленарных заседаниях Суда.

Процедура совместных заседаний палат Федерального Собрания специально не урегулирована. На этих заседаниях никакие обсуждения не проводятся, вопросы не задаются и решения не принимаются. Однако в последующем на отдельных заседаниях

палат такие обсуждения возможны. Например, согласно п. "а" ч. 1 ст. 65 Регламента

Совета Федерации вопрос об обсуждении посланий и обращений Президента Российской Федерации включается в повестку дня без обсуждения и голосования и в первую очередь. В ч. 1 ст. 46 Регламента Государственной Думы также установлено, что послания и обращения Президента Российской Федерации подлежат внеочередному рассмотрению на заседании палаты.

Очевидно, что инициатива выступления с посланием Федеральному Собранию принадлежит уполномоченному Конституцией автору послания.

Порядок организации выступлений перед Федеральным Собранием руководителей иностранных государств также не урегулирован. Очевидно, что вопрос этот решается по согласованию по крайней мере с Председателями обеих палат. Следует отметить, что в соответствии с ч. 2 ст. 183 Регламента Государственной Думы руководителям парламентов других государств, главам государств и правительств, руководителям парламентских делегаций может быть предоставлена возможность выступить на заседании Думы по решению ее Совета. Регламент Совета Федерации подобной нормы не содержит.

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.

О Счетной палате Российской Федерации см. Федеральный закон от 11 января 1995 г. N 4-ФЗ

Комментарий к статье 101

1. Смысл содержания ч. 1 комментируемой статьи заключается, во-первых, в том, что палаты Федерального Собрания самостоятельно формируют свое руководство.

Во-вторых, из текста следует, что Председатели палат и их заместители не образуют

коллегиального руководящего органа палаты, а руководство ею осуществляется

на единоличной основе. Разумеется, палата вправе отменить решение своего Председателя или заменяющего его заместителя Председателя, но решение принимается Председателем или в соответствующем случае его заместителем единолично.

Избрание наряду с Председателем палаты также его заместителей позволяет не только и (не столько) решать проблему, связанную с возможностью продолжать руководство палатой при временном отсутствии Председателя (есть ведь и другие способы решения этой проблемы), но придать руководству палаты представительный характер путем обеспечения интересов меньшинств при выборах: Председатель и его заместители представляют весь спектр политических интересов, отраженных в составе палаты, или его основную часть. Число заместителей определяется палатой.

Порядок выборов Председателей палат Федерального Собрания и их заместителей определяется регламентами палат.

Примечание

Порядок выборов Председателя Совета Федерации и его заместителей урегулирован ст. 7-9 Регламента этой палаты, утвержденного ее Постановлением от 6 февраля 1996 г. N 42-СФ "О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" (СЗ РФ, 1996, N 7, ст. 655). Они избираются из числа членов Совета тайным голосованием с использованием бюллетеней. Совет может принять решение о проведении тайного голосования с использованием электронной системы или открытого голосования. Председатель Совета и его заместители не могут быть представителями от одного субъекта Российской Федерации. Это значит, что субъект Российской Федерации может иметь в составе руководства палаты не более одного представителя. Разумеется, подавляющее большинство субъектов Российской Федерации в руководстве палаты вообще не представлены.

Кандидатуры на должность Председателя Совета Федерации предлагаются членами Совета, каждый из которых может предложить только одну кандидатуру. Предложенный кандидат может заявить о самоотводе, и такое заявление принимается без обсуждения и голосования. Кандидатуры членов Совета, согласившихся баллотироваться, подвергаются обсуждению, в ходе которого они выступают на заседании Совета и отвечают на вопросы его членов. После обсуждения Совет утверждает список кандидатур для голосования.

Для избрания кандидату необходимо получить более половины голосов от общего числа членов Совета, т.е. не менее 90 голосов. Если же ни одна из кандидатур не получила такого большинства, проводится второй тур голосования по двум кандидатурам, получившим наибольшее число голосов. Избранным во втором туре считается кандидат, получивший наибольшее число голосов, но не менее половины от общего числа членов Совета, т.е. не менее 89 голосов. Если и во втором туре Председатель Совета не избран, процедура выборов повторяется, начиная с выдвижения кандидатур. Результаты голосования оформляются постановлением Совета.

На первом заседании Совета Федерации, сформированного в соответствии с Федеральным законом от 5 декабря 1995 г. "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" (СЗ РФ, 1995, N 50, ст. 4869), которое состоялось 23-24 января 1996 г., на должность Председателя Совета баллотировалась только одна кандидатура, и Председатель был избран тайным голосованием бюллетенями в первом же туре.

На первом заседании Совета число заместителей Председателя по сравнению с предыдущим составом Совета было увеличено с трех до четырех. Учитывалось,

в частности, что никто из руководителей палаты не работает в ней на постоянной основе в отличие от предыдущего состава. Кандидатуры на эти должности предлагаются Председателем Совета, затем обсуждаются и отдельно голосуются в том же порядке, что и кандидатуры на должность Председателя. Если ни один из кандидатов не наберет требуемого для избрания большинства голосов или будет избрано меньше заместителей, чем необходимо в соответствии с решением палаты, процедура выборов повторяется, начиная с выдвижения кандидатур.

Последняя норма, содержащаяся в ч. 2 ст. 9 Регламента, не совсем ясна. Из ее буквального текста следует, что если число избранных заместителей Председателя окажется меньше требуемого, их избрание аннулируется. Логика здесь усмотреть трудно.

На практике все четыре заместителя Председателя Совета были избраны тайным голосованием с использованием электронной системы в первом же туре. Их кандидатуры были предложены Председателю Совета объединениями регионов - ассоциациями "Волжская Волга", "Черноземье" и "Сибирское Соглашение", а также регионами Северного Кавказа и соседними с ними.

Согласно ст. 12 Регламента, Председатель Совета Федерации или его заместитель может быть освобожден от должности на основании решения Совета, принятого большинством голосов от общего числа его членов и оформленного постановлением палаты. Вопрос об освобождении от должности указанных должностных лиц рассматривается Советом по их личному заявлению или по предложению не менее 1/5 от общего числа членов Совета. Вопрос об освобождении от должности заместителя Председателя рассматривается также по требованию Председателя Совета. Он без голосования и обсуждения включается в повестку дня ближайшего заседания Совета, на котором соответствующему должностному лицу должно быть предоставлено слово. Однако в период подготовки и проведения выборов глав законодательных (представительных) и глав исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представители которых избраны на должности Председателя Совета или его заместителя, вопрос об освобождении их от должности в повестку дня не включается.

По истечении срока полномочий Председателя Совета либо при освобождении его от этой должности заместители Председателя продолжают исполнять свои обязанности.

Согласно ст. 8-10 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания - парламента Российской Федерации, утвержденного Постановлением Государственной Думы от 25 марта 1994 г. N 80-I ГД (ВФС РФ, 1994, N 3, ст. 160), с изменениями ст. 9 и 10, внесенными постановлением от 19 апреля 1995 г. N 718-I ГД (СЗ РФ, 1995, N 18, ст. 1613) и постановлением от 17 января 1996 г. N 6-II ГД (СЗ РФ, 1996, N 4, ст. 254), Председатель Думы, его Первый заместитель и заместители

избираются из числа депутатов тайным голосованием бюллетенями, хотя Дума может принять решение о проведении открытого голосования. Все эти должностные лица не могут быть представителями одной фракции или депутатской группы.

Однако при формировании руководства Государственной Думы второго созыва это положение части второй ст. 8 Регламента было нарушено: крупнейшая фракция Думы - коммунистическая получила две должности - Председателя Думы и одного из заместителей Председателя. Причем предложение внести в Регламент соответствующее изменение почему-то было отклонено.

Государственная Дума второго созыва увеличила число заместителей Председателя с четырех до 7, включая первого заместителя. Первый заместитель и три других

заместителя представляют все четыре думские фракции, еще два заместителя группы независимых депутатов ("Российские регионы" и "Народовластие"), и один заместитель должен вести национальными вопросами и национальной политикой (его предполагалось избрать позднее).

Кандидатуры на должности Председателя Думы и его заместителей могут выдвигаться фракциями, депутатскими группами и депутатами. Палата может провести обсуждение выдвинутых кандидатур, причем кандидаты обязаны ответить на вопросы депутатов. Они могут заявить самоотводы.

Кандидат в Председатели Думы считается избранным, если получил более половины голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Если баллотировались более двух кандидатов и ни один из них не набрал требуемого большинства голосов, проводится второй тур голосования по двум кандидатурам, получившим наибольшее число голосов, причем каждый депутат может голосовать только за одну кандидатуру.

Для избрания во втором туре также требуется большинство голосов от общего числа депутатов. Такое большинство, согласно п. 1 Постановления Конституционного Суда от 12 апреля 1995 г. по делу о толковании ст. 103 (ч. 3), 105 (ч. 2 и 5), 107 (ч. 3), 108 (ч. 2), 117 (ч. 3) и 135 (ч. 2) (ВКС, 1995, N 2-3), составляет большинство от числа членов палаты, установленного Конституцией, т.е. должно включать не менее 226 голосов.

Новая редакция ч. 5 и 6 ст. 9 Регламента предусмотрела, что если ни один из двух кандидатов не получил большинства от общего числа депутатов, Дума проводит повторные выборы Председателя либо большинством голосов от общего числа депутатов решает о переходе к выборам Первого заместителя и заместителей Председателя. На повторных выборах Председателя могут выдвигаться и прежние кандидатуры. Если же решено перейти к выборам заместителей Председателя, то после избрания по крайней мере одного из них следует провести повторные выборы Председателя, начиная с выдвижения кандидатур.

Что касается порядка избрания заместителей Председателя Думы, то ст. 10 Регламента допускает избрание как в индивидуальном порядке, аналогичном порядку избрания Председателя Думы, так и списком. Список выдвинутых кандидатов рассматривается и утверждается Советом Думы и может голосоваться открыто. Включенные в список кандидаты считаются избранными, если за список проголосовало большинство от общего числа депутатов; избрание Первого заместителя и заместителей Председателя Думы должно быть оформлено ее постановлениями. Государственная Дума второго созыва избрала заместителей Председателя списком и открытым голосованием.

Регламент Думы в отличие от Регламента Совета Федерации не регулирует вопроса о досрочном прекращении полномочий Председателя палаты и его заместителей.

2. В комментируемой части компетенция председателей палат Федерального Собрания и их заместителей определена самым общим образом. То, что они ведут заседания, понять несложно, а вот в отношении значения формулы "ведуют внутренним распорядком", заимствованной из советских конституций, можно строить множество предположений, плодотворных и не очень. Под распорядком, насколько можно судить по документам, понимается график работы палаты. "Ведение" этим распорядком, очевидно, заключается в организации его составления и обеспечении его соблюдения.

Регламенты палат регулируют компетенцию председателей палат и их заместителей

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

более подробно. Из регламентарных полномочий председателей неукоснительно следует, что они ни в коей мере не олицетворяют возглавляемые ими палаты и не вправе без специального уполномочия предпринимать от имени палат политические акции. Их компетенция носит главным образом внутриорганизационный характер.

Примечание

Согласно ст. 10 Регламента Совета Федерации Председатель Совета:

- представляет Совету проекты повестки дня заседаний;
- ведет заседания Совета;
- подписывает постановления Совета;
- созывает внеочередные заседания палаты по своей инициативе, по предложению

Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, комитета Совета или не менее 1/5 общего числа членов Совета;

- приводит к присяге новоназначенных судей Конституционного Суда Российской Федерации;

- ведает внутренним распорядком деятельности палаты;

- направляет в комитеты палаты законопроекты и принятые Государственной Думой федеральные законы;

- направляет Президенту Российской Федерации одобренные Советом федеральные конституционные законы и федеральные законы;

- распределяет обязанности между своими заместителями;

- представляет палату во взаимоотношениях с другими федеральными органами государственной власти, общественными объединениями, государственными деятелями и парламентами иностранных государств, международными парламентскими организациями;

- участвует в согласительных процедурах, предусмотренных Конституцией;

- решает иные вопросы организации деятельности Совета в соответствии

с нормативными актами;

- направляет и контролирует деятельность аппарата Совета.

По вопросам своей компетенции Председатель Совета издает распоряжения и дает поручения. Любое его распоряжение, противоречащее законодательству Российской Федерации и Регламенту Совета, может быть отменено Советом.

Председатель представляет Совету доклады о деятельности палаты и о проекте программы ее законопроектной работы. Совет обсуждает эти доклады на заседаниях и может принимать по ним постановления.

Заместители Председателя, в соответствии со ст. 11 Регламента, замещают Председателя в его отсутствие, могут по его поручению подписывать постановления палаты, издавать распоряжения, организуют взаимодействие комитетов и комиссий Совета и осуществляют другие полномочия по вопросам внутреннего распорядка деятельности палаты согласно Регламенту и распределению обязанностей.

Полномочия Председателя Государственной Думы, установленные ст. 11 Регламента

Думы, в основном аналогичны полномочиям Председателя Совета Федерации: он ведет заседания палаты, ведает ее внутренним распорядком в соответствии со своими полномочиями по Регламенту, представляет палату, участвует в согласительных процедурах, издает распоряжения. Однако имеются некоторые отличия.

Одно из них обусловлено тем, что в Государственной Думе имеется вспомогательный

орган - совет Думы. Председатель Думы организует работу совета, в котором председательствует. Однако в отличие от Председателя Совета Федерации Председатель

Думы не может созывать внеочередные заседания Думы, ибо Регламент (ст. 14) отнес это полномочие к ведению совета Думы, который может созывать такие заседания

по предложению Президента или Правительства Российской Федерации, а также по требованию депутатского объединения, поддержанному не менее чем 1/5 общего числа депутатов. Направление законопроектов в комитеты палаты также относится в Государственной Думе к ведению не Председателя, а совета. По согласованию с советом и по представлению комитета по Регламенту и организации работы Государственной

Думы Председатель назначает на должность и освобождает от должности руководителя аппарата Думы.

По собственному усмотрению Председатель может включать в повестку дня заседания Думы вопросы о выборах на вакантную должность заместителя Председателя Думы и о замещении вакантных мест в комитетах и комиссиях Думы.

Что касается докладов Председателя Думы о деятельности палаты, то они представляются по истечении сессии (см. комментарий к ч. 1 ст. 99) и включают характеристику проекта программы законопроектной деятельности на следующую сессию.

Полномочия заместителей Председателя Государственной Думы аналогичны полномочиям заместителей Председателя Совета Федерации, хотя формулировка ст. 12 Регламента Думы по этому вопросу более обща по сравнению с формулировкой ст. 11 Регламента Совета Федерации.

3. Упомянутые в комментируемой части комитеты и комиссии представляют собой вспомогательные органы палат Федерального Собрания, образуемые палатами из своего состава. Комитеты являются постоянными органами; в Государственной Думе они действуют на протяжении созыва Думы. Комиссии же могут быть как постоянными, так и временными. Постоянные комиссии отличаются от комитетов тем, что выполняют функциональные, обслуживающие палату задачи, тогда как предметы ведения комитетов образуют отрасли и сферы управления с их конкретными проблемами. Временные комиссии создаются для решения конкретной задачи, по выполнении которой прекращают свое существование.

Комитеты разрабатывают и обсуждают законопроекты и проекты иных актов палаты или Федерального Собрания, готовя их к рассмотрению на пленарных заседаниях палат либо реализуя высказанные палатами замечания. Кроме того, комитеты готовят проекты решений по иным вопросам, входящим в компетенцию соответствующей палаты. По основным направлениям своей деятельности комитеты могут образовывать подкомитеты.

Статус комитетов и комиссий палат Федерального Собрания регулируется Регламентами палат.

Регламенты предусматривают, что каждый член палаты, кроме Председателя и его заместителей (в Государственной Думе - также руководителей депутатских объединений <* В ст. 20 Регламента Государственной Думы исключение сделано также для депутатов - членов Правительства Российской Федерации, однако возможность совмещать депутатский мандат с членством в федеральном Правительстве допускалась только в Государственной Думе первого созыва (ч. 1 п. 9 раздела второго).>), должен входить в состав одного из комитетов.

Согласно ст. 14 Регламента Совета Федерации перечень и численный состав комитетов определяется палатой, однако комитет должен насчитывать не менее 10 членов. Персональный состав комитета и его председатель утверждаются постановлением

палаты, причем председатель комитета и его заместители избираются на заседании комитета большинством голосов от общего числа его членов. Председатель комитета и его заместитель не могут быть представителями одного субъекта Российской Федерации. Комитет может освободить председателя и его заместителя от исполнения их обязанностей, однако в отношении председателя такое решение комитета подлежит

утверждению постановлением Совета Федерации.

Примечание

В соответствии со ст. 15 Регламента с изменениями и дополнениями, внесенными Постановлением Совета Федерации от 10 апреля 1996 г. N 124-СФ (СЗ РФ, 1996, N 16, ст. 1774), в Совете Федерации действуют следующие 11 комитетов:

- по конституционному законодательству и судебно-правовым вопросам;
- по вопросам безопасности и обороны;
- по бюджету, налоговой политике, финансовому, валютному и таможенному регулированию, банковской деятельности;
- по вопросам социальной политики;
- по вопросам экономической политики;
- по международным делам;
- по делам Содружества Независимых Государств;
- по аграрной политике;
- по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии;
- по делам Федерации, Федеративному договору и региональной политике;
- по делам Севера и малочисленных народов.

Совет Федерации может ликвидировать отдельные комитеты или образовать новые.

Что же касается комиссий Совета Федерации, то в их состав могут входить члены комитетов Совета. Регламентом предусмотрены такие постоянные комиссии Совета, как мандатная комиссия и комиссия по регламенту и парламентским процедурам (ст. 27 - 31 Регламента).

Процедура комитетов и комиссий определена ст. 32-37 Регламента.

Заседания комитетов и комиссий проводятся не реже раза в месяц и правомочны в присутствии большинства членов комитета, комиссии. Комитеты могут заседать и в субъектах Российской Федерации (очевидно, иных, чем Москва) с уведомлением Совета Федерации. Внеочередное заседание созывается председателем комитета, комиссии по своей инициативе либо по поручению Председателя Совета Федерации или его заместителя, координирующего работу данного комитета, либо по предложению

не менее 1/4 общего числа членов комитета, комиссии. Председатель комитета или комиссии не позднее чем за 72 часа уведомляет о заседании членов комитета, комиссии, Председателя Совета Федерации, соответствующие комитеты, комиссии Государственной Думы, Правительство Российской Федерации, соответствующие федеральные министерства и ведомства, а также инициатора обсуждаемого законопроекта.

Эта информация помещается, кроме того, на доске объявлений палаты. Комитеты, комиссии могут проводить и совместные заседания.

Деятельность комитетов и комиссий осуществляется на принципах гласности и свободного обсуждения вопросов. Члены Совета Федерации, не являющиеся членами данного комитета или комиссии, могут присутствовать на заседании с правом совещательного голоса и выступать в течение времени, определенного комитетом, комиссией. В заседании могут участвовать также представитель Президента Российской Федерации, представитель и члены Правительства Российской Федерации,

Председатель, заместитель Председателя и аудиторы Счетной палаты Российской Федерации, Председатель

Совета Федерации первого созыва и, с согласия председателя комитета или комиссии,

представители органов государственной власти и общественных объединений. При обсуждении вопросов, входящих в их компетенцию, приглашаются, кроме того, работники правового управления и иных структурных подразделений аппарата Совета

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

Федерации. Могут приглашаться также представители средств массовой информации.

Для подготовки вопросов и организации парламентских слушаний комитет, комиссия могут создавать рабочие группы с привлечением членов Совета Федерации, представителей федеральных министерств и ведомств, других государственных органов, общественных объединений, научных учреждений, а также ученых и других специалистов с правом их выезда в субъекты Российской Федерации. Комитет, комиссия могут создавать также экспертные советы на общественных началах, привлекать экспертов и назначать независимую экспертизу законопроектов.

Государственные органы, общественные объединения, должностные лица обязаны представлять комитетам

и комиссиям запрашиваемые ими материалы и документы.

Процедурные решения комитета, комиссии принимаются большинством голосов присутствующих членов, решения о созыве внеочередного заседания Совета Федерации – 2/3 общего числа членов, остальные решения – большинством от общего числа членов.

Совет Федерации заслушивает отчеты своих комитетов и комиссий по вопросам их ведения.

Согласно ст. 18 и 19 Регламента Государственной Думы ее комитеты и комиссии формируются, как правило, на основе принципа пропорционального представительства депутатских объединений. Численный состав комитетов и комиссий определяется Думой и составляет от 12 до 35 депутатов. Председатели комитетов и комиссий и их заместители избираются палатой в том же порядке, что и заместители Председателя

Думы, по представлению фракций и депутатских групп. Голосование может проводиться

по единому списку кандидатур, что и имело место.

Примечание

Согласно ст. 17 Регламента в редакции от 23 января 1996 г. (СЗ РФ, 1996, № 5, ст. 449) Государственная Дума образует следующие комитеты:

- по законодательству и судебно-правовой реформе;
- по труду и социальной политике;
- по делам ветеранов;
- по охране здоровья;
- по образованию 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 экологии;
- 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 Регламенту и организации работы Государственной Думы;
- по информационной политике и связи;
- по вопросам геополитики;

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

- по конверсии и наукоемким технологиям;
- по культуре;
- по туризму и спорту;
- по проблемам Севера.

Таким образом, Государственная Дума по сравнению с первым созывом увеличила число комитетов с 23 до 28, причем среди "отраслевых" комитетов остался и один функциональный – по Регламенту и организации работы Государственной Думы.

Из комиссий ст. 27 Регламента Думы предусмотрена следующие:

- мандатную;
- для проверки определенных данных о событиях и должностных лицах;
- для подсчета результатов тайного голосования;
- для дачи заключения, предусмотренного ч. 2 ст. 93 Конституции (о наличии в деяниях Президента Российской Федерации оснований для его отрешения от должности);
- другие.

По сути, кроме мандатной комиссии, все остальные названные комиссии должны быть временными.

Процедура комитетов и комиссий урегулирована в ст. 21-26 Регламента Думы. В основном она аналогична процедуре комитетов и комиссий Совета Федерации и лишь в отдельных частностях имеет свои особенности. Заседания проводятся не реже двух раз в месяц. Требовать созыва внеочередного заседания может не только 1/4 состава комитета или комиссии, но и депутатское объединение. Депутат обязан присутствовать на заседаниях комитета или комиссии, в состав которых входит. Комитеты и комиссии действуют на принципах политического многообразия и многопартийности, свободы обсуждения, гласности. Регламент обязывает органы государственной власти, предприятия, учреждения и организации и их должностных лиц представлять комитетам и комиссиям запрашиваемые ими документы и материалы в 10-дневный срок. Следует отметить, что данная норма вряд ли уместна в регламентах палат, представляющих собой их внутренние нормативные акты. Обязанности на субъектов, внешних по отношению к палатам, следует возлагать федеральным законом.

Комментируемая часть упоминает о проведении палатами парламентских слушаний.

Это обсуждение важных вопросов политической жизни с участием не только парламентариев, но также экспертов, заинтересованных лиц и представителей общественности. Парламентские слушания дают парламентариям возможность ознакомиться с широким спектром мнений по обсуждаемой проблеме, прежде чем принять по ней решение. По идее, решение, принятое после парламентских слушаний, должно быть более взвешенным, лучше отвечать социальным ожиданиям. Однако, к сожалению, так бывает не всегда.

Примечание

Оба Регламента в специальных главах урегулировали процедуру парламентских слушаний. Ст. 56 Регламента Государственной Думы определила перечень вопросов, которые могут быть предметом парламентских слушаний; это законопроекты, требующие публичного обсуждения; международные договоры, представленные на ратификацию; проект федерального бюджета и отчет о его исполнении; другие важнейшие вопросы внутренней и внешней политики. Регламент Совета Федерации такого перечня не содержит.

С инициативой парламентских слушаний в Совете Федерации могут выступать Председатель палаты, его заместитель, группа членов Совета численностью не менее 10 человек. В Государственной Думе инициаторами слушаний могут быть

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

совет Думы, комитет или комиссия, депутатское объединение. Практическая организация слушания возлагается Председателем Совета Федерации или, соответственно, советом Государственной Думы на комитеты и/или комиссии. Средства массовой информации оповещаются о слушаниях не менее чем за 10 дней. Комитеты, комиссии, организующие

слушания, определяют круг приглашаемых лиц и извещают их о времени слушаний.

В принципе парламентские слушания – открытые. Однако Регламентами палат предусмотрена возможность и закрытых слушаний, решение о чем принимается соответствующим

комитетом, комиссией. На такие слушания представители средств массовой информации

и общественности не допускаются, члены же палаты всегда вправе в них участвовать.

В Совете Федерации в открытых и закрытых слушаниях всегда вправе участвовать полномочный представитель Президента Российской Федерации, а вообще список лиц, имеющих право участвовать в закрытых слушаниях, готовится соответствующим комитетом и согласовывается с Председателем Совета или его заместителем.

Регламент

Думы устанавливает, что Президент Российской Федерации, его полномочный представитель,

Председатель Правительства Российской Федерации, члены Конституционного, Верховного

и Высшего Арбитражного Судов Российской Федерации, Председатель Счетной палаты, Уполномоченный по правам человека, Генеральный прокурор Российской Федерации, Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации вправе участвовать как в открытых, так и в закрытых парламентских слушаниях.

Регламент Совета Федерации предусматривает закрытые слушания в случаях обсуждения вопросов, связанных с государственной, служебной или иной охраняемой законом тайной, а Регламент Государственной Думы – в случаях обсуждения вопросов конфиденциального характера, а также затрагивающих сведения, составляющие государственную и иную охраняемую законом тайну. Как видим, Регламент Думы открывает более широкие возможности для проведения закрытых слушаний.

Ведет слушания председатель палаты, комитета или комиссии или соответствующий

заместитель председателя. После его вступительного слова выступают члены палаты и приглашенные лица, которым могут быть заданы вопросы. По завершении слушаний большинством присутствующих членов палаты могут быть приняты рекомендации (в Совете Федерации – также мотивированное заключение и иные документы), которые в случае открытых слушаний могут публиковаться. Слушания протоколируются и стенографируются.

4. Принятие каждой палатой своего регламента и самостоятельное решение ею вопросов внутреннего распорядка своей деятельности суть выражение ее автономии, традиционной для парламентских учреждений.

Регламенты палат Федерального Собрания утверждаются, изменяются и отменяются

постановлениями палат. Действующий Совет Федерации, сформированный в январе 1996 г. на иной основе, чем Совет Федерации первого созыва, принял на своем первом заседании новый Регламент. Государственная Дума второго созыва, напротив, сохранила Регламент своей предшественницы, внося в него ряд небольших изменений. Датировка обоих регламентов и ссылки на их официальное опубликование приведены выше.

Что касается внутреннего распорядка работы палат, то, например, в Государственной

Думе он согласуется советом Думы. Первый такой распорядок Государственной Думы второго созыва на период до летних каникул был согласован 22 января 1996

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

г. В нем установлены периоды, в течение которых имеют место пленарные заседания Думы, работают ее фракции, депутатские группы, комитеты и комиссии, а также перемежающиеся с ними периоды, во время которых ведется работа с избирателями и в избирательных округах. В Совете Федерации с учетом того, что его члены работают не на постоянной основе, распорядок ограничивается графиком заседаний, который утверждается самим Советом. На месяц планируется одно-два заседания продолжительностью три дня каждое.

5. Комментируемая часть определяет задачу Счетной палаты парламентского контрольного органа, который призван следить за исполнением федерального бюджета.

Принципы ее формирования установлены п. "и" ч. 1 ст. 102 и п. "г" ч. 1 ст. 103 Конституции. Регулирование же состава и порядка деятельности Счетной палаты Конституция возложила на федерального законодателя.

Статус этого органа регулируется сегодня Федеральным законом от 11 января 1995 г. "О Счетной палате Российской Федерации" (СЗ РФ, 1995, N 3, ст. 167).

Закон в ст. 1 определяет Счетную палату как постоянно действующий орган государственного финансового контроля, образуемый Федеральным Собранием Российской Федерации и подотчетный ему. В рамках задач, определенных действующим законодательством,

Счетная палата обладает организационной и функциональной независимостью.

Примечание

Задачи Счетной палаты, согласно ст. 2 Закона, следующие:

- организация и осуществление контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению; определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности;
- оценка обоснованности доходных и расходных статей проектов федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;
- финансовая экспертиза проектов федеральных законов, а также нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета, или влияющих на формирование и исполнение федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;
- анализ выявленных отклонений от установленных показателей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов и подготовка предложений, направленных на их устранение, а также на совершенствование бюджетного процесса в целом;
- контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств федеральных внебюджетных фондов в Центральном банке Российской Федерации, уполномоченных банках и иных финансово-кредитных учреждениях Российской Федерации;
- регулярное представление Совету Федерации и Государственной Думе информации о ходе исполнения федерального бюджета и результатах проводимых контрольных мероприятий.

Счетная палата осуществляет контроль за исполнением федерального бюджета на основе принципов законности, объективности, независимости и гласности (ст. 3 Закона).

Состоит Счетная палата из Председателя, назначаемого Государственной Думой, его заместителя, назначаемого Советом Федерации, аудиторов, назначаемых

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

на паритетной основе (по 6) палатами Федерального Собрания, и аппарата (ст. 4-6 Закона).

Председатель Счетной палаты, его заместитель и аудиторы назначаются на 6 лет. На эти должности могут назначаться граждане Российской Федерации, имеющие высшее образование и опыт профессиональной деятельности в области государственного управления, государственного контроля, экономики, финансов. Нельзя не отметить определенной расплывчатости профессиональных требований к руководителям и аудиторам Счетной палаты: далеко не каждый, кто профессионально работал в системе государственного управления или даже государственного контроля, разбирается в бюджетно-финансовых и экономических проблемах. Неясно также, каким должен быть этот опыт. К тому же Закон допускает, что до 1/4 аудиторов могут иметь опыт профессиональной деятельности иного профиля.

Оба руководителя Счетной палаты не могут состоять в родственных отношениях с Президентом Российской Федерации и руководителем его Администрации, председателями палат Федерального Собрания, Правительства Российской Федерации, Конституционного, Верховного и Высшего Арбитражного Судов Российской Федерации, Генеральным прокурором Российской Федерации. Они, а также аудиторы не могут быть депутатами Государственной Думы, членами Правительства Российской Федерации, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности.

Все члены Счетной палаты имеют право принимать участие в заседаниях палат Федерального Собрания, их комитетов и комиссий. Председатель и его заместитель могут участвовать в заседаниях Правительства Российской Федерации и его президиума, а аудиторы - в заседаниях коллегий федеральных органов исполнительной власти и иных государственных органов.

Любой член Счетной палаты, согласно ст. 29 Закона, не может быть задержан, арестован, привлечен к уголовной ответственности без согласия назначившей его палаты Федерального Собрания. Уголовное дело в отношении него может возбуждаться

только Генеральным прокурором Российской Федерации. После вступления в силу постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 20 февраля 1996 г. N 5-П (см. комментарий к ст. 98), сузившего иммунитет членов Федерального Собрания, иммунитет членов Счетной палаты выглядит чрезмерно широким.

Инспектор Счетной палаты при выполнении служебных обязанностей может быть привлечен к уголовной ответственности только с согласия коллегии палаты.

Досрочное освобождение назначившей палатой Федерального собрания членов Счетной палаты от должности допустимо лишь в случаях:

- нарушения законодательства Российской Федерации или совершения злоупотребления

по службе (требуется голоса 2/3 состава соответствующей палаты);

- личного заявления об отставке;
- признания недееспособными вступившим в законную силу решением суда;
- достижения возраста 65 лет;
- формирования палаты Федерального Собрания нового созыва (решение может быть принято 2/3 состава палаты не ранее, чем через 6 месяцев после начала ее работы).

Последнее основание, относящееся, по существу, только к Государственной Думе, по смыслу носит политический характер и противоречит общей концепции Счетной палаты как деполитизированного органа. Оно нарушает равенство членов Счетной палаты.

Нельзя также не отметить, что содержащееся в Законе требование квалифицированного большинства в палатах Федерального Собрания при решении вопроса о досрочном

освобождении от должности членов Счетной палаты не согласуется с ч. 3 ст. 102 и ч. 3 ст. 103 Конституции, из которых следует, что требование специального большинства при голосовании в палатах Федерального Собрания может устанавливаться только самой Конституцией, а она в данном случае такого большинства не предусмотрела.

Закон запрещает приостанавливать деятельность Счетной палаты в связи с роспуском Государственной Думы.

Для рассмотрения вопросов планирования и организации работы Счетной палаты, методологии контрольно-ревизионной деятельности, отчетов и информационных сообщений, направляемых Совету Федерации и Государственной Думе, ст. 7 Закона предусматривает образование коллегии Счетной палаты, в состав которой входят Председатель Палаты, его заместитель и аудиторы. Непосредственная организация и проведение контроля в пределах компетенции Счетной палаты осуществляются ее инспекторами.

При составлении планов и программ работы Счетной палаты обязательно включаются поручения палат Федерального Собрания и обращения не менее 1/5 от состава любой из них. Обязательно рассматриваются при этом запросы Президента Российской Федерации, комитетов и комиссий палат Федерального Собрания, членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Годовой план утверждается коллегией. Внеплановые контрольные мероприятия проводятся на основании постановлений палат Федерального Собрания, по обращению не менее 1/5 состава любой из них или на основании решения коллегии.

О результатах проведенных ревизий и проверок Счетная палата информирует Совет Федерации и Государственную Думу, доводит их до сведения руководителей соответствующих федеральных органов исполнительной власти, предприятий, учреждений, организаций. При выявлении нарушения законов, влекущего уголовную ответственность, Палата передает материалы в правоохранительные органы (ст. 15 Закона).

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.

Комментарий к статье 102

1. В части 1 комментируемой статьи определены те полномочия Совета Федерации, которые он осуществляет самостоятельно, независимо, в частности, от согласия другой палаты Федерального Собрания - Государственной Думы. Конечно, в ряде случаев осуществлению Советом Федерации указанных полномочий должно предшествовать какое-то юридическое событие или юридический факт, включая действия других государственных органов, однако решение Совета Федерации ни от воли, ни от действий этих органов не зависит. Оно представляет собой властный акт и обладает юридической силой. Перечисленные в пп. "а"- "в" комментируемой части полномочия Совета Федерации обеспечивают осуществление парламентского контроля. В определенной мере этой цели служат также полномочия, указанные в пп. "г", "е", "з", "и".

а) Возможность изменения границ между субъектами Российской Федерации предусмотрена ч. 3 ст. 67 Конституции, согласно которой такое изменение требует их взаимного согласия. Однако комментируемый пункт означает, что, помимо этого взаимного согласия, требуется еще согласие Совета Федерации, которое проявляется в форме утверждения договора или соглашения, заключенного заинтересованными субъектами Российской Федерации по поводу изменения границы между ними.

Дело в том, что изменение границ между субъектами Российской Федерации может затронуть федеральный интерес или интересы третьих субъектов Российской Федерации. Такая возможность вытекает, в частности, из наличия договоров между Российской Федерацией и ее субъектами относительно разграничения предметов ведения и полномочий, в результате чего может изменяться правовой режим объектов, расположенных на территории, которая переходит от одного субъекта Российской Федерации к другому. Возможны и иные причины заинтересованности Российской Федерации и третьих ее субъектов в определенном решении данного территориального вопроса.

Если Совет Федерации откажет в утверждении, договор или соглашение между субъектами Российской Федерации считается несостоявшимся. Конечно, нельзя исключать, что через какое-то время вопрос вновь встанет и Совету Федерации опять придется решать эту проблему. Однако, в каком порядке все это должно совершаться, надлежит урегулировать законодателю. Пока что в определенной части порядок этот регулируется Регламентом Совета Федерации, утвержденным постановлением Совета от 6 февраля 1996 г. N 42-СФ "О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" (СЗ РФ, 1996, N 7, ст. 655), который определил в гл. 15 процедуру осуществления данного полномочия.

Для рассмотрения Советом Федерации вопроса об утверждении изменения границ между субъектами Российской Федерации в Совет представляются соглашение об изменении границ, утвержденное законодательными (представительными) органами государственной власти каждого из этих субъектов, согласованное с субъектами Российской Федерации обоснование соглашения и карта местности. Председатель Совета направляет эти материалы на заключение в Комитет по делам Федерации, Федеративному договору и региональной политике.

На заседание комитета приглашаются полномочные представители соответствующих субъектов Российской Федерации, представители Правительства Российской Федерации и других органов государственной власти. Заключение должно быть подготовлено комитетом в течение 30 дней с момента получения материалов. Оно принимается

большинством голосов от общего числа членов комитета.

Совет Федерации рассматривает вопрос в месячный срок с момента поступления вышеуказанных материалов (нельзя не видеть, что этот срок плохо согласуется со сроком, установленным для комитета). На заседание Совета приглашаются представители

Правительства Российской Федерации. Процедура рассмотрения вопроса на заседании Совета включает доклады полномочных представителей законодательных (представительных)

органов государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации и оглашение заключения Комитета по делам Федерации, Федеративному договору и региональной политике.

Утверждение изменения границ оформляется постановлением Совета Федерации. Если проект постановления об утверждении изменений границ не получил большинства голосов от общего числа членов Совета, ходатайство об изменении границ отклоняется,

что оформляется постановлением Совета Федерации. (Регламентом не урегулирована ситуация, при которой отклоняющее постановление также не получило большинства голосов, которое требуется согласно ч. 3 комментируемой статьи.) Постановление Совета Федерации в недельный срок направляется в законодательные (представительные)

и исполнительные органы государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации, а также в федеральные органы исполнительной власти для исполнения.

б) Возможность введения военного положения Президентом Российской Федерации предусмотрена ч. 2 ст. 87 Конституции. Указанное положение Конституции обязывает Президента незамедлительно сообщить о введении военного положения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях палатам Федерального Собрания.

Очевидно, что Совет Федерации должен оценить обоснованность этой меры в целом и целесообразность отдельных ее составляющих. Ему принадлежит окончательное решение вопроса.

Порядок утверждения соответствующего указа Президента урегулирован в пл. 16 Регламента Совета Федерации.

Согласно Регламенту, указ незамедлительно должен быть направлен в Совет Федерации (такая конкретизация конституционной нормы должна была бы содержаться не в Регламенте, а в федеральном законе). Незамедлительно же Председатель Совета направляет текст указа на заключение в Комитет по вопросам безопасности и обороны (головной) и в Комитет по делам Федерации, Федеративному договору и региональной политике.

Вопрос об утверждении указа должен быть рассмотрен Советом Федерации не позднее чем через 72 часа с момента поступления его в палату. Председатель Совета обязан обеспечить сбор членов Совета в срок не более двух суток после обнародования указа. Члены Совета в случае обнародования указа обязаны прибыть к месту проведения заседания Совета возможно быстрее без специального вызова.

Рассмотрение на заседании Совета Федерации вопроса об утверждении указа Президента Российской Федерации о введении военного положения начинается с доклада Президента или его официального представителя, после чего оглашаются заключения обоих комитетов.

Утверждение указа оформляется постановлением Совета Федерации. Если проект постановления об утверждении указа не получил большинства голосов, требуемых в ч. 3 комментируемой статьи, указ не утверждается, что оформляется постановлением

Совета (здесь уместно то же замечание, которое сделано выше для аналогичной ситуации в комментарии к п. "а"). Постановление незамедлительно направляется для исполнения в соответствующие органы исполнительной власти.

В случае неутверждения указа Совет может предложить Президенту создать совместную согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий, включив соответствующий пункт в свое постановление. Во всяком случае, с момента

принятия Советом решения о неутверждении указа его действие прекращается. Это положение Регламента также должно было бы содержаться в Федеральном законе, тем более, что реально действие указа может быть прекращено лишь после опубликования постановления Совета Федерации, ибо до этого о нем мало кому может быть известно.

в) Что касается такого полномочия Совета Федерации, как утверждение указа Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения, то оно связано с полномочием Президента издавать такие указы, установленным ст. 88 Конституции. Здесь действует полная аналогия с п. "б" ч. 1 комментируемой статьи. И Регламент Совета Федерации регулирует процедуру утверждения таких указов в той же гл. 16 и совершенно аналогично процедуре утверждения указов о введении военного положения.

г) Вопрос об использовании Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами ее территории может возникать в различных ситуациях. Он может возникнуть в связи с отражением агрессии против Российской Федерации, в связи с выполнением международных договорных обязательств, в частности в связи с выполнением миротворческих задач. Такие задачи, как известно, выполняются российскими Вооруженными Силами в Приднестровье, в Боснии и Герцеговине, в Абхазии. По договору о сотрудничестве в охране границ государств - участников Содружества Независимых Государств с государствами, не входящими в Содружество, от 26 мая 1995 г. (ДВ, 1995, N 7) российские пограничники участвуют в охране таких границ ряда зарубежных государств - участников Содружества.

Для принятия решений об использовании Вооруженных Сил за пределами России в случаях, когда это прямо предписано действующими международными договорами, согласия Совета Федерации не требуется. Это естественно вытекает из ч. 4 ст. 15 Конституции, согласно которой общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы, а в случае расхождения между международным договором и законом применяется международный договор (см. комментарий). Принцип обязательности

соблюдения международных договоров (*pacta sunt servanda*) - основополагающий общепризнанный принцип международного права. Для отношений с контрагентами по международным договорам не имеет значения, ратифицирован данный договор или нет. Достаточно того, что он заключен законно.

Если же международный договор, устанавливая общее обязательство государства использовать свои вооруженные силы за пределами своей территории при определенных

ситуациях, оставляет решение этого вопроса для конкретных случаев на усмотрение самого государства, то в этих случаях постановление Совета Федерации необходимо (в неотложных случаях оно может быть последующим).

Факт одобрения Советом Федерации закона о ратификации соответствующего международного договора свидетельствует о его отношении к вопросу использования российских Вооруженных Сил за пределами страны, однако возможны ситуации, когда либо нет времени ожидать решения вопроса о ратификации договора (обсуждение

различных его положений может оказаться весьма длительным), либо договор содержит

лишь вышеупомянутое общее обязательство. В этих случаях разовое решение Совета Федерации о конкретном использовании Вооруженных Сил за границей также необходимо.

Вносить в Совет Федерации вопрос об использовании Вооруженных Сил России за ее пределами могут только Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации, ибо Президент в силу ч. 1 ст. 87 Конституции является Верховным главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации, а Правительство,

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

согласно п. "д" ч. 1 ст. 114 Конституции, осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации.

Законодательное регулирование данной проблемы содержится в Федеральном законе "О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности" от 23 июня 1995 г. (СЗ РФ, 1995, N 26, ст. 2401). Этот Закон предусматривает в ст. 7, что решение о направлении за пределы российской территории воинских формирований Вооруженных Сил для участия в миротворческой деятельности принимается Президентом на основании постановления Совета Федерации о возможности такого использования войск.

По ст. 10 Закона Президент принимает решение о направлении воинских формирований

российских Вооруженных Сил для участия согласно Уставу ООН в международных принудительных действиях с использованием Вооруженных Сил на основании постановления

Совета Федерации о возможности такого использования Вооруженных Сил и в соответствии

с ратифицированным и вступившим в силу для Российской Федерации международным договором либо федеральным законом.

Вносимые в Совет Федерации Президентом предложения должны включать сведения о районе действий указанных воинских формирований, об их задачах, общей численности,

о типе и составе вооружений, подчиненности, сроке пребывания или порядке его продления, порядке замены и об условиях вывода, а также об устанавливаемых в соответствии с федеральными законами дополнительных гарантиях и компенсациях военнослужащим данных воинских формирований и членам их семей.

Если в указанных случаях Президент принимает решение о выводе воинских формирований, то информирует об этом палаты Федерального Собрания.

Предложение о ратификации международного договора или проект федерального закона, когда речь идет о случаях, предусмотренных в ст. 10 Закона, могут быть внесены в Государственную Думу после принятия Советом Федерации соответствующего постановления.

Остается открытым вопрос о необходимости решения Совета Федерации, если речь идет о передвижении военно-морских сил в открытом море, их визитах в порты иностранных государств, а также о пролетах над открытым морем военной авиации. Если исходить из буквального толкования комментируемого пункта, такое решение необходимо. Оно, впрочем, может носить принципиальный характер, т.е. выдаваться не для конкретных случаев, а для категорий случаев, например предусматривать

возможность постоянного или временного присутствия ограниченных военно-морских контингентов в определенных районах открытого моря.

Процедура рассмотрения Советом Федерации вопроса о возможности использования

российских Вооруженных Сил за пределами российской территории урегулирована в гл. 17 Регламента Совета.

Согласно Регламенту, данный вопрос рассматривается Советом по предложению Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, а также по собственной инициативе. Он может быть внесен на рассмотрение Совета только при наличии заключения Президента. Рассмотрение начинается лишь после поступления

обращения Президента с обоснованием. Такое обращение Председатель Совета незамедлительно

направляет на заключение в комитеты по вопросам безопасности и обороны (головной),

по международным делам, по делам Содружества Независимых Государств.

На заседания комитетов приглашается представитель Президента и могут быть приглашены представители Министерства обороны, Министерства иностранных дел, Федеральной службы безопасности, Совета безопасности и Службы внешней разведки. Заключение комитетов должны быть подготовлены в трехдневный срок с момента направления им обращения Президента. Они принимаются большинством голосов от общего числа членов комитета.

Заседание Совета Федерации проводится не позднее чем на пятый день с момента поступления обращения Президента. На это заседание приглашаются Президент, Председатель Правительства, министр обороны, начальник Генерального штаба Вооруженных Сил, министр внутренних дел, министр иностранных дел, руководители Федеральной службы безопасности и Службы внешней разведки. Рассмотрение начинается

с доклада инициатора или его официального представителя. Обсуждение ведется на закрытом заседании, если Совет не примет иного решения.

Решение Совета по данному вопросу оформляется постановлением. Если за положительное решение подано меньше голосов, чем требуется согласно ч. 3 комментируемой

статьи, Вооруженные Силы не могут использоваться за пределами российской территории,

что оформляется постановлением (см. выше замечание в комментарии к п. "а"). Постановление в течение двух дней после принятия направляется Президенту.

В своих постановлениях о даче согласия на использование Вооруженных Сил России за пределами ее территории Совет Федерации обычно поручает одному или нескольким комитетам контролировать исполнение постановления, а в постановлении от 5 января 1996 г. N 772-1 СФ "Об исполнении контингента Вооруженных Сил Российской Федерации в миротворческой операции многонациональных сил по выполнению

Общего рамочного соглашения о мире в Боснии и Герцеговине" (СЗ РФ, 1996, N 2, ст. 57) поручил Комитету по вопросам безопасности и обороны анализировать и обобщать практику использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами Российской Федерации.

д) Совет Федерации должен принять постановление о назначении выборов Президента Российской Федерации в одном из двух случаев: когда истекает срок полномочий Президента или когда должность Президента освободилась досрочно (см. комментарий к ст. 92 (1, 2)).

Федеральный закон "О выборах Президента Российской Федерации" от 17 мая 1995 г. (СЗ РФ, 1995, N 21, ст. 1924) предусмотрел в ст. 4, что в первом случае Совет Федерации должен назначить выборы на первое воскресенье после истечения конституционного срока, на который был избран Президент и который исчисляется со дня избрания. Период между днем назначения выборов и днем выборов (точнее, днем голосования) должен быть не менее четырех месяцев. Если же Совет Федерации не выполнит указанной обязанности, Центральная избирательная комиссия проведет выборы в первое воскресенье месяца, следующего за месяцем, в котором истекают полномочия Президента.

Во втором случае Совет Федерации должен назначить досрочные выборы Президента

на последнее воскресенье перед истечением трех месяцев с момента досрочного прекращения исполнения Президентом своих полномочий. Если же Совет Федерации, приняв решение об отрешении Президента от должности, не назначит президентских выборов, Центральная избирательная комиссия проведет их в последнее воскресенье перед истечением трех месяцев со дня отрешения Президента от должности. Почему-то

Закон оставил без регулирования ситуации, которые могут возникнуть в случаях досрочного прекращения президентского мандата по иным, чем отрешение от должности,

основаниям, если выборы не будут назначены Советом Федерации.

Постановление Совета Федерации о назначении дня выборов Президента Российской Федерации подлежит обязательному опубликованию.

Регламент Совета Федерации урегулировал порядок назначения выборов Президента в пл. 18. Он в основном воспроизвел конституционное и законодательное регулирование, но в дополнение к нему установил, что в случае отставки Президента или его стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять свои полномочия Совет Федерации назначает досрочные выборы в недельный срок с момента досрочного прекращения исполнения полномочий Президентом. В случае отрешения Президента от должности Совет Федерации должен назначить досрочные президентские выборы в этот же день.

Проект постановления Совета о назначении выборов Президента вносится на заседание палаты Комитетом по конституционному законодательству и судебным вопросам.

Ни Конституция, ни упомянутый Закон, ни Регламент не урегулировали вопроса о назначении президентских выборов в случае смерти Президента. Очевидно, что Совет Федерации должен будет по аналогии принять решение либо в тот же день, когда кончина Президента будет в установленном порядке констатирована, либо, если это по этическим соображениям признается нецелесообразным или окажется невозможным незамедлительный созыв заседания Совета, в недельный срок с тем, чтобы по возможности соблюсти трехмесячный срок для выборов нового Президента, установленный ч. 2 ст. 92 Конституции.

В связи с приближением окончания срока полномочий действующего Президента Российской Федерации, избранного 12 июня 1991 г., Совет Федерации 15 ноября 1995 г. принял постановление N 697-1 СФ (СЗ РФ, 1995, N 47, ст. 4474), которым назначил выборы Президента на 16 июня 1996 г.

е) Условия и порядок отрешения Президента Российской Федерации от должности в принципе урегулированы в ст. 93 Конституции. Никакого законодательного регулирования по этому вопросу нет. В пл. 19 Регламента Совета Федерации содержатся детальные правила процедуры, применяемой для решения Советом этого вопроса.

Для рассмотрения Советом Федерации данного вопроса необходимы следующие документы:

- постановление Государственной Думы о выдвижении обвинения против Президента в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления;
- заключение Верховного Суда Российской Федерации о наличии в действиях Президента признаков преступления;
- заключение специальной комиссии, образованной Государственной Думой для оценки обоснованности обвинения, выдвинутого против Президента;
- стенограмма заседания Государственной Думы, на котором рассматривался вопрос о выдвижении обвинения против Президента.

По получении из Государственной Думы этих документов Председатель Совета направляет их в Комитет по конституционному законодательству и судебным вопросам и созывает Совет для принятия решения о направлении запроса в Конституционный Суд Российской Федерации, чтобы получить заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения.

Вопрос об отрешении Президента от должности включается без обсуждения первым в повестку дня заседания Совета, созываемого Председателем в срок не позднее 72 часов по получении заключения Конституционного Суда. О дате этого заседания уведомляются Президент Российской Федерации, Председатель Правительства Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации и Верховный Суд Российской Федерации. Приглашаются на это заседание Президент, Председатель

Государственной Думы, Председатель Правительства, члены специальной комиссии Государственной Думы, Председатель Конституционного Суда и Председатель Верховного Суда.

Рассмотрение вопроса начинается с сообщения Председателя Государственной Думы об основаниях выдвижения обвинения против Президента, после чего Председатель Конституционного Суда оглашает заключение Суда о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения, а Председатель Верховного Суда - заключение о наличии в действиях Президента признаков преступления и, наконец, заслушивается заключение Комитета по конституционному законодательству и судебно-правовым вопросам. Президенту или его представителю может быть предоставлено слово по его желанию.

Постановление об отрешении Президента от должности принимается тайным голосованием бюллетенями и установленным в Конституции большинством в 2/3 от общего числа членов Совета, т.е. не менее чем 119 голосами.

При отсутствии такого большинства рассмотрение обвинения прекращается, что оформляется постановлением Совета (см. замечание по аналогичному вопросу в комментарии к п. "а"). Постановление незамедлительно доводится через средства массовой информации до всеобщего сведения.

ж) Предусмотренное комментируемым пунктом полномочие Совет Федерации осуществляет по представлению Президента Российской Федерации (п. "е" ст. 83 Конституции). Таким образом, формирование высшего эшелона судебной власти производится путем согласования воли главы государства и верхней палаты парламента.

Сам Совет и его члены выдвигать кандидатуры судей не могут. Они вправе лишь внести Президенту предложения о таких кандидатурах (ст. 9 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации". - СЗ РФ, 1994, N 13, ст. 1447).

Порядок назначения Советом Федерации судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации урегулирован в гл. 20 Регламента Совета. Постановлением Совета от 10 апреля 1996 г. N 124-СФ "О внесении изменений и дополнений в Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" (СЗ РФ, 1996, N 16, ст. 1774) урегулирован также порядок назначения судей Экономического

Суда СНГ, предусмотренного Соглашением о статусе Экономического Суда Содружества Независимых Государств от 6 июля 1992 г. (Содружество, вып. 6, Минск, 1992). Эти судьи назначаются в том же порядке, что и судьи Высшего Арбитражного Суда.

Совет должен рассмотреть представленные Президентом кандидатуры судей в течение 14 дней. Эти кандидатуры предварительно обсуждаются в Комитете по конституционному законодательству и судебно-правовым вопросам, который готовит заключение по каждой кандидатуре. Кандидаты могут быть приглашены на заседание комитета. На заседании Совета председатель комитета знакомит членов Совета с заключениями комитета по представленным кандидатурам. После обсуждения каждая кандидатура включается в бюллетень для тайного голосования. Совет может принять решение о проведении тайного голосования с использованием электронной системы.

Назначенным считается лицо, получившее большинство голосов от общего числа членов Совета, что оформляется постановлением.

Если какие-либо кандидатуры не получают требуемого большинства голосов, Президент в двухнедельный срок представляет Совету новые кандидатуры. При отклонении кандидатур Совет принимает постановление с предложением Президенту провести консультации с целью устранения имеющихся разногласий, которое в течение трех суток направляется Председателем Совета Президенту. Проведение консультаций возлагается на Председателя Совета либо Совет образует для этого группу из числа своих членов.

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

В недавней практике возник вопрос, можно ли представлять вновь уже отвергнутую Советом кандидатуру. Такие попытки делались, в частности, при представлении кандидатур на должности судей Конституционного Суда, однако успеха не имели. Следует признать, что законодательное запрещение таких попыток выглядит целесообразным.

После оглашения результатов голосования Председатель Совета объявляет время приведения к присяге лиц, назначенных судьями Конституционного Суда Российской Федерации. Присягу они приносят на заседании Совета Федерации в торжественной обстановке при наличии в зале Государственного герба и Государственного флага Российской Федерации. Председатель Совета приглашает назначенного судью на трибуну, где тот произносит текст присяги, положив руку на текст Конституции Российской Федерации. Затем он подписывает текст присяги с указанием даты принесения, и этот текст остается на хранении в Совете Федерации. Председатель Совета поздравляет судью со вступлением в должность и передает ему мантию как символ судебной власти. После принесения судьями присяги звучит Государственный гимн Российской Федерации.

Закон Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации" от 26 июня 1992 г. (ВВС РФ, 1992, N 30, ст. 1792) в ч. 1 ст. 6 (в ред. Федерального закона от 21 июня 1995 г. - СЗ РФ, 1995, N 26, ст. 2399) предусмотрел, что кандидатуры судей Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации Президент представляет с учетом мнения соответственно Председателей этих судов. Трудно сказать, что означает "учет мнения", однако из Конституции однозначно следует, что Президент, внося свои представления, не может быть ничем и никем связан.

В Конституции не говорится о возможности освобождения Советом судей указанных судов от должности. Однако в ч. 4 ст. 18 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" сказано, что в случае нарушения порядка назначения судьи этого Суда на должность его полномочия прекращаются Советом Федерации по представлению Суда. То же имеет место в случае совершения судьей поступка, порочащего честь и достоинство судьи, однако представление Суда в этом случае должно быть принято большинством не менее 2/3 от общего числа судей.

Закон Российской Федерации о статусе судей не предусматривает никакого участия Совета Федерации в прекращении полномочий судей, включая тех, которых он назначил.

з) Применительно к Генеральному прокурору Российской Федерации полномочие Совета Федерации по его назначению сходно с вышеизложенным. Сходна и процедура, установленная в гл. 21 Регламента. Однако есть и отличие, заключающееся в том, что, согласно самой Конституции, Совет не только назначает, но и освобождает

Генерального прокурора от должности по представлению Президента Российской Федерации. По своей инициативе он этого сделать не может, равно как и Президент не может сместить Генерального прокурора без решения Совета Федерации.

Вопрос о назначении Генерального прокурора должен быть рассмотрен Советом Федерации в течение 30 дней со дня, следующего за днем получения представления Президента. На заседании Совета кандидат должен быть представлен либо самим Президентом, либо его представителем. Голосование по назначению тайное, и результат его оформляется постановлением Совета. Причем в отличие от предыдущих глав Регламента в данной главе указано, что отклонение кандидатуры оформляется постановлением, для принятия которого специального голосования не требуется. Это положение Регламента вызывает сомнение с точки зрения его соответствия ч. 3 комментируемой статьи Конституции.

Вопрос об освобождении Генерального прокурора от должности рассматривается

Советом на основании предложения Президента в присутствии Генерального прокурора, которому по его просьбе должно быть предоставлено слово. Если предложение об освобождении Генерального прокурора от должности не собрало требуемого для принятия постановления большинства голосов, оно отклоняется постановлением же, для принятия которого специального голосования не требуется (конституционность и этого положения также сомнительна).

и) Совет Федерации на паритетной основе участвует вместе с Государственной Думой в формировании Счетной палаты (см. комментарий к ст. 101 (5)), назначая заместителя Председателя палаты и 6 из 12 ее аудиторов. Порядок назначения урегулирован гл. 22 Регламента Совета.

Кандидатуры в состав Счетной палаты представляет Совету Федерации его Комитет по бюджету, финансовому, валютному и кредитному регулированию, денежной эмиссии, налоговой политике и таможенному регулированию. Каждая кандидатура обсуждается, и затем по ней проводится тайное голосование. Если какая-либо кандидатура не соберет большинства голосов, требуемого для принятия постановления

Совета, то на вакантные места вышеуказанный комитет представляет новые кандидатуры.

Назначения оформляются постановлениями Совета.

Хотя в Конституции об этом ничего не сказано, Федеральный закон "О Счетной палате Российской Федерации" от 11 января 1995 г. (СЗ РФ, 1995, N 3, ст. 167) предусмотрел неприкосновенность членов палаты. Регламент Совета урегулировал процедуру лишения неприкосновенности членов палаты, назначенных Советом.

Вопрос этот решается Советом по представлению Генерального прокурора. В недельный срок со дня внесения представления Комитет по бюджету, финансовому, валютному и кредитному регулированию, денежной эмиссии, налоговой политике и таможенному регулированию совместно с Комитетом по конституционному законодательству и судебно-правовым вопросам готовят заключение на представление и проект постановления

Совета. При необходимости от Генерального прокурора могут быть истребованы дополнительные материалы.

В проекте постановления формулируется одно из следующих предложений:

- согласиться на задержание, арест, привлечение к уголовной ответственности заместителя Председателя или аудитора Счетной палаты;
- отказать в согласии на это.

Освобождение от должности назначенных Советом членов Счетной палаты, возможность которого предусмотрена Конституцией, может иметь место при наличии оснований, указанных в упомянутом законе, если соответствующее представление делает Комитет по бюджету, финансовому, валютному и кредитному регулированию, денежной эмиссии, налоговой политике и таможенному регулированию. Члены палаты, об освобождении которых от должности идет речь, приглашаются на заседание Совета и по своей просьбе получают слово. Вакантные должности подлежат замещению в течение двух месяцев.

2. Из комментируемой части следует, что актами Совета Федерации являются постановления, которые он может принимать только по вопросам, отнесенным к его ведению Конституцией. Речь в данном случае идет не только о полномочиях, перечисленных в ч. 1 комментируемой статьи, но и содержащихся в других статьях, в том числе и прежде всего относящихся к законодательному процессу (см. комментарий к ст. 104 - 108).

На практике же Совет Федерации принимает постановления по более широкому кругу вопросов, включая вопросы своей внутренней организации, о которых в Конституции ничего не говорится (например, о досрочном прекращении полномочий своих членов, об их удостоверениях и т.п.). Возможно, что такие акты следовало

бы именовать как-то иначе, да и принимать в облегченном порядке.

3. В комментируемой части определен порядок принятия постановлений Совета Федерации. Как общее правило, постановления принимаются абсолютным большинством голосов состава Совета. Конституционный Суд Российской Федерации в своем Постановлении от 12 апреля 1995 г. по делу о толковании ч. 3 ст. 103, ч. 2 и 5 ст. 105, ч. 3 ст. 107, ч. 2 ст. 108, ч. 3 ст. 117 и ч. 2 ст. 135 Конституции Российской Федерации (ВКС, 1995, N 2 - 3) истолковал содержащееся в Конституции понятие "общее число депутатов" как число членов палаты, определенное Конституцией. Хотя о комментируемой статье речь в данном постановлении не шла, поскольку она не была упомянута в запросе Государственной Думы, по смыслу данное толкование относится и к этой статье.

Поскольку в соответствии с ч. 1 ст. 65 и ч. 2 ст. 95 Конституции общее число членов Совета Федерации составляет 178, для принятия постановления необходимо не менее 90 голосов.

Вместе с тем в комментируемой части содержится оговорка, допускающая иной порядок принятия постановлений Совета, если он предусмотрен Конституцией. И действительно, Конституция в отношении некоторых постановлений такой порядок допускает, устанавливая требование квалифицированного большинства для их принятия. Так, для принятия постановления об одобрении федерального конституционного закона необходимо большинство не менее 3/4 голосов от общего числа членов Совета, т.е. 133 голоса, а для принятия постановления о повторном одобрении федерального закона, отклоненного Президентом Российской Федерации, - не менее 2/3 голосов от общего числа членов Совета, т.е. 119 голосов (ч. 2 ст. 108 и ч. 3 ст. 107 Конституции).

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;

См. Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. N 1-ФКЗ "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации"

- 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.

О толковании части третьей статьи 103 Конституции см. постановление Конституционного

Суда РФ от 12 апреля 1995 г. N 2-П

3. Постановления Государственной Думы принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, если иной порядок принятия решений не предусмотрен Конституцией Российской Федерации.

Комментарий к статье 103

1. В комментируемой части определены те полномочия Государственной Думы, которые она осуществляет самостоятельно, независимо, в частности, от согласия другой палаты Федерального Собрания - Совета Федерации. Конечно, в ряде случаев осуществлению Думой указанных полномочий должно предшествовать какое-то юридическое событие или юридический факт, включая действия других государственных органов, однако решение Думы ни от воли, ни от действий этих органов не зависит. Оно представляет собой властный акт и обладает юридической силой. Перечисленные в комментируемой части, кроме п. "е", полномочия Думы обеспечивают, в частности, осуществление ею парламентского контроля.

а) Полномочие Государственной Думы, содержащееся в комментируемом пункте, предусматривает ее участие в формировании Правительства Российской Федерации. Данная конституционная норма тесно связана с положениями п. "а" ст. 83, ст. 111, ч. 5 ст. 117 Конституции.

Регламент Государственной Думы, утвержденный ее постановлением от 25 марта 1994 г. N 80-1 ГД "О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания - парламента Российской Федерации" (ВФС РФ, 1994, N 3, ст. 160), урегулировал процедуру дачи Думой согласия на назначение Председателя Правительства в гл. 17.

Согласно Регламенту по получении представления Президента Российской Федерации Председатель Думы немедленно извещает об этом депутатов. Дума рассматривает представление в течение последующей недели. Кандидатуру на должность Председателя Правительства представляет в Думе либо сам Президент, либо его полномочный представитель.

Кандидат докладывает Думе программу основных направлений будущей деятельности Правительства и в течение определенного Думой времени, но не свыше 30 минут, отвечает на вопросы депутатов. Затем по кандидатуре выступают представители фракций и депутатских групп. Решение о даче согласия принимается Думой тайным голосованием бюллетенями или с применением электронной системы. Согласие считается полученным, если за кандидатуру проголосовало большинство от общего числа депутатов, т. е. не менее 226. По результатам голосования принимается постановление.

В случае отклонения кандидатуры Президент в течение недели вносит новую кандидатуру, вопрос о даче согласия на которую решается в том же порядке. При двукратном отклонении представленных кандидатур Президент вправе представить третью, вопрос о которой решается в том же порядке. Нельзя, однако, не отметить, что положения Регламента, по существу запрещающие Президенту представлять в случае отклонения повторно ту же кандидатуру, не могут считаться для него обязательными, ибо Регламент - внутренний акт Государственной Думы. Другое дело, что из ч. 4 ст. 111 Конституции следует, что из трех максимально возможных представлений не менее двух должны относиться к разным кандидатурам.

б) Полномочие, записанное в комментируемом пункте, дает Государственной Думе возможность, хотя и в ограниченной мере, препятствовать осуществлению нежелательной для нее политики Правительства Российской Федерации. Данная конституционная норма тесно связана с положениями п. "в" ст. 83, п. "б" ст. 84, ч. 1 ст. 109, ч. 3 и 4 ст. 117 Конституции. Вотум недоверия Правительству

означает правительственный кризис, который может быть разрешен либо отставкой Правительства и созданием нового, которое пользовалось бы доверием Думы, либо роспуском Думы и избранием новой, с которой Президент Российской Федерации легче нашел бы взаимопонимание в вопросе о кандидатуре главы Правительства и, соответственно, о правительственной политике.

Порядок решения вопроса о доверии Правительству урегулирован в гл. 18 Регламента Государственной Думы.

Согласно ч. 2 ст. 141 Регламента в редакции постановления Государственной Думы от 14 апреля 1995 г. N 706-I ГД "О внесении изменения в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания - парламента Российской Федерации" (СЗ РФ, 1995, N 17, ст. 1507) предложение о выражении недоверия может быть внесено группой депутатов численностью не менее 1/5 от общего их числа, т.е. не менее чем 90 депутатами. Дума рассматривает вопрос в недельный срок во внеочередном порядке.

На заседании Думы Председатель Правительства либо представляющий его один из его первых заместителей может в связи с данным предложением сделать заявление. В ходе обсуждения предложения о недоверии Правительству депутаты могут задавать вопросы Правительству и его членам, причем преимущественное право на выступление предоставляется представителям фракций и депутатских групп. Председатель Правительства или его первый заместитель получают слово в заключение, однако в ходе обсуждения могут не более чем на три минуты получать слово для справок. Обсуждение прекращается по предложению, одобренному большинством голосующих депутатов.

Постановление о недоверии Правительству принимается открытым или поименным голосованием. Если требуемое ч. 3 комментируемой статьи большинство голосов не получено, предложение считается отклоненным.

Если Президент не согласился с решением Думы о недоверии Правительству, она в соответствии с ч. 3 ст. 117 Конституции может в течение трех месяцев провести повторное голосование по этому вопросу. В случае подтверждения Думой своего решения Президент либо объявляет об отставке Правительства, либо распускает Думу.

В отличие от ч. 3 ст. 117 Конституции, предусматривавшей голосование в Думе вопроса о доверии Правительству по инициативе депутатов, в ч. 4 этой статьи речь идет о голосовании этого вопроса по инициативе самого Правительства.

Ст. 145 и 146 Регламента Думы в редакции постановления Думы от 15 ноября 1995 г. N 1320-I ГД "О внесении изменений и дополнений в Регламент Государственной

Думы Федерального Собрания - парламента Российской Федерации" (СЗ РФ, 1995, N 48, ст. 4628) урегулировали эту процедуру следующим образом.

Представление Правительства с постановкой вопроса о доверии должно быть мотивировано и немедленно распространяется среди депутатов. Совет Думы предлагает

этот вопрос к рассмотрению во внеочередном порядке, однако вправе определить срок для проведения правовой экспертизы и изучения фактических обстоятельств, послуживших основанием для постановки вопроса.

После обсуждения вопроса голосуется решение о доверии Правительству, которое, будучи принято, оформляется постановлением Думы. Если решение не принято, на голосование ставится вопрос об отказе в доверии Правительству. И если не принято ни одно из решений, рассмотрение вопроса по решению Думы откладывается. Это довольно странная юридическая конструкция, имеющая очевидной целью свести данный институт на нет. Ведь вопрос о доверии в принципе ставится Правительством не абстрактно, а в связи с каким-либо проектом, принятие которого Думой Правительство считает жизненно важным. Ставя в связи с этим проектом вопрос о доверии, Правительство тем самым побуждает Думу, выразив доверие,

принять предлагаемый им проект, ибо в противном случае на карту ставится существование палаты, так как, если проект будет отклонен, что означает отказ в доверии, Президент может распустить Думу (хотя может и отправить в отставку Правительство).

Первоначальный текст ч. 2 ст. 146 Регламента так и гласил: "Если решение... (о доверии. - Авт.) не принимается, это значит, что Государственная Дума отказывает в доверии Правительству Российской Федерации". Новый же текст дает возможность Думе и не выразить доверия Правительству и не отказать в нем. Он явно противоречит идее, заложенной в ч. 4 ст. 117 Конституции.

в) Норма, изложенная в комментируемом пункте, связана с положениями ч. 1 и 2 ст. 75 и п. "г" ст. 83 Конституции. Председатель Центрального банка России - одна из ключевых фигур в системе управления экономикой страны. Не случайно конституционализация центральных банков стала одной из тенденций современного конституционного развития в мире. На основании ст. 12 Федерального закона "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" в редакции от 26 апреля 1995 г. (СЗ РФ, 1995, N 18, ст.1593) Председатель Банка России назначается Государственной Думой сроком на четыре года. Кандидатуру для назначения

Президент Российской Федерации должен представить не позднее чем за три месяца до истечения полномочий предыдущего Председателя. В случае досрочного выбытия Председателя кандидатура должна быть представлена в двухнедельный срок. В случае отклонения кандидатуры Президент в течение двух недель вносит новую кандидатуру, причем одна и та же кандидатура не может представляться более двух раз. Лицо не может занимать должность Председателя Банка России более трех сроков подряд.

Дума вправе освободить Председателя Банка России от должности по представлению Президента. Помимо истечения срока полномочий, освобождение от должности может иметь место только в следующих случаях:

- невозможности исполнения служебных обязанностей, подтвержденной заключением государственной медицинской комиссии;
- отставки по личному заявлению;
- совершения уголовно наказуемого деяния, установленного вступившим в законную силу приговором суда;
- нарушения федеральных законов, которые регулируют вопросы, связанные с деятельностью Банка России.

Регламент регулирует порядок осуществления Государственной Думой данного полномочия в гл. 21.

Согласно Регламенту представленная в Государственную Думу Президентом кандидатура претендента на должность Председателя Банка России предварительно рассматривается на заседании Комитета по бюджету, налогам, банкам и финансам, который представляет Думе свое заключение. Далее кандидат выступает перед Думой с краткой программой своей предстоящей деятельности и отвечает на вопросы депутатов. При обсуждении преимущественное право на выступление имеют представители фракций, депутатских групп и комитетов палаты.

Если кандидат не получил большинства голосов от общего числа депутатов, т.е. не менее 226 голосов, то назначение считается несостоявшимся. Повторное рассмотрение той же или новой кандидатуры производится на ближайшем после ее представления заседании Думы в вышеизложенном порядке.

Вопрос об освобождении Председателя Банка России от должности решается в том же порядке. Речь идет в данном случае о досрочном освобождении от должности, хотя в упомянутом законе истечение полномочий, видимо по небрежности, упомянуто

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

в общем перечне оснований для освобождения от должности. Если за освобождение от должности подано меньше указанного выше числа голосов депутатов, освобождение от должности считается несостоявшимся.

К сожалению, ни Закон, ни хотя бы Регламент не урегулировали подготовительных процедур, необходимых для освобождения Председателя Банка России от должности по таким основаниям, как невозможность исполнения служебных обязанностей и нарушение федеральных законов, связанных с деятельностью Банка России.

г) Государственная Дума на паритетных началах с Советом Федерации участвует в формировании Счетной палаты, статус которой урегулирован Федеральным законом "О Счетной палате Российской Федерации" от 11 января 1995 г. (СЗ РФ, 1995, N 3, ст. 167). Как и Совет Федерации (см. комментарий к п. "и" ч. 1 ст. 102), Государственная Дума назначает 6 аудиторов Счетной палаты на 6-летний срок, однако наряду с этим в отличие от Совета Федерации назначает не заместителя Председателя, а Председателя Палаты. Порядок выборов урегулирован п. 20 Регламента Думы.

Согласно Регламенту кандидатуры на должности Председателя и аудиторов Счетной палаты представляются Комитетом по бюджету, налогам, банкам и финансам. Назначение производится на первой сессии Думы, а в последующем - на сессии, ближайшей к моменту истечения полномочий назначенных в Счетную палату лиц. Кандидат на должность Председателя Счетной палаты должен выступить на заседании Думы с краткой программой предстоящей деятельности и ответить на вопросы депутатов. Обсуждение должно занять не более 30 минут, а преимущественное право для выступлений принадлежит представителям фракций, депутатских групп и комитетов палаты. Для назначения Председателя и каждого из аудиторов требуется большинство голосов от общего числа депутатов, т.е. не менее 226 голосов.

В случае отклонения Думой кандидатуры комитет вправе предложить для нового рассмотрения ту же или новую кандидатуру. Последующее рассмотрение ее проводится на следующий день по получении представления.

В том же порядке производится досрочное освобождение от должности Председателя или аудитора Счетной палаты.

Назначение и освобождение от должности оформляется постановлением Думы. В отличие от Совета Федерации, оформляющего назначение каждого аудитора отдельным постановлением, Государственная Дума оформила одним постановлением назначение всех 6 аудиторов.

д) Институт Уполномоченного по правам человека должен, как видно из текста комментируемой части, регулироваться особым федеральным конституционным законом, который, однако, до сих пор не принят. Порядок назначения на должность Уполномоченного и освобождения его от этой должности регулируется пока что только п. 19 Регламента Государственной Думы.

Согласно Регламенту назначение должно иметь место на первой сессии каждого созыва. Тем самым Регламент как бы предвосхищает срок полномочий Уполномоченного, который в действительности подлежит установлению федеральным конституционным законом, тем более что в самом Регламенте именно так и сказано.

Регламент не определяет, кем и в каком порядке первоначально предлагается кандидатура Уполномоченного. Указывается лишь, что кандидат на должность выступает перед Думой с краткой программой предстоящей деятельности и отвечает на вопросы депутатов. Срок для обсуждения кандидатуры не ограничен. Правда, если кандидатура

отклонена палатой, ту же или новую кандидатуру могут предлагать фракции и депутатские группы. Повторное рассмотрение вопроса о назначении Уполномоченного проводится на следующий день по получении палатой соответствующего представления.

О назначении принимается постановление. Осталась неурегулированной процедура на случай, если кандидатур окажется несколько.

Вопрос об освобождении Уполномоченного от должности рассматривается Думой по представлению фракции или депутатской группы и решается путем принятия постановления.

Несмотря на отсутствие федерального конституционного закона об Уполномоченном по правам человека и пробелы в регламентарном регулировании, Дума первого созыва уже назначала и смещала Уполномоченного. Первым Уполномоченным был 17 января 1994 г. назначен депутат Думы, известный правозащитник, сурово преследовавшийся коммунистическим режимом, С.А. Ковалев. Назначение было оформлено постановлением N 13-1 ГД "О заместителях Председателя Государственной Думы, председателях и заместителях председателей комитетов Государственной Думы, председателе Мандатной комиссии Государственной Думы, Председателе Счетной палаты, Уполномоченном по правам человека" (ВФС РФ, 1994, N 1, ст. 44). Когда началась война в Чечне, он решительно выступил за ее прекращение и даже призвал западные державы оказать на Россию давление, чтобы остановить эту войну. Тем самым он навлек на себя гнев значительного числа депутатов. По предложению фракций КПРФ, ЛДПР и некоторых других депутатских объединений Дума 10 марта 1995 г. приняла постановление N 573-I ГД (СЗ РФ, 1995, N 12, ст.1028), отменившее п. 5 (о назначении Уполномоченным С.А. Ковалева) указанного выше постановления, и, таким образом, С.А. Ковалев перестал быть Уполномоченным. Новый Уполномоченный не назначен.

е) Амнистия есть однократное освобождение от уголовной ответственности или ее смягчение для лиц, совершивших определенные преступления до установленной в акте об амнистии даты. Круг этих лиц может быть различным и определяться видом совершенных преступлений, размером назначенных наказаний, возрастом, полом, наличием детей, характером работы, выполняемой при отбывании наказания, прежними заслугами и иными обстоятельствами. Амнистия может быть общей или частной. Общая амнистия распространяется на всех лиц, подпадающих под общие условия акта, частная - на конкретных лиц либо без персональной конкретизации на всех лиц, совершивших определенные преступления в определенном месте и в определенное время. Амнистируются как те, кто подвергается уголовному преследованию или осужден, так и те, кто уголовному преследованию не подвергся, хотя должен был подвергнуться.

Амнистию следует отличать от помилования, которое тоже представляет собой освобождение от уголовной ответственности или ее смягчение, но носит исключительно индивидуальный характер, применяется по отношению к лицам, уже осужденным вступившим в законную силу приговором суда, и, как правило, по их просьбе.

Все изложенное представляет собой доктринальные суждения. К сожалению, в российском законодательстве до последнего времени не было определений амнистии и помилования и не было целостного регулирования этих институтов, хотя на практике применялось и то, и другое. Правда, действующий УПК в п. 4 ст. 5 предписывает не возбуждать уголовное дело, а возбужденное прекращать, в частности,

"ввиду помилования отдельных лиц". Из этого следует, что законодатель считает возможным помилование лиц, не подвергавшихся уголовному преследованию, что правильнее было бы именовать амнистией.

Комментируемая часть имеет в виду амнистию, а помилование Конституция

отнесла к компетенции Президента Российской Федерации (см. комментарий к п. "в" ст. 89).

Новый Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. (Российская газета, 18 июня 1996 г.), который должен вступить в действие с 1 января 1997 г., установил в ст. 84, что амнистия объявляется Государственной Думой в отношении

индивидуально не определенного круга лиц. Актом об амнистии лица, совершившие преступления, могут быть освобождены от уголовной ответственности, а осужденные за совершение преступлений могут быть освобождены от наказания, либо назначенное им наказание может быть сокращено или заменено более мягким видом, либо они могут быть освобождены от дополнительного вида наказания. С лиц, отбывших наказание, актом об амнистии может быть снята судимость.

Порядок объявления Думой амнистии урегулирован гл. 23 ее Регламента.

Согласно Регламенту, объявление амнистии осуществляется Думой путем принятия постановлений об объявлении амнистии и о порядке исполнения амнистии. Проект постановления об объявлении амнистии вносится в Думу и рассматривается ею в порядке, установленном для внесения и рассмотрения законопроектов (см. комментарий

к ст. 104). Постановление об объявлении амнистии подписывается Председателем Государственной Думы и подлежит официальному опубликованию в течение трех дней. Поскольку подписание постановления Председателем Думы в данном случае в отличие от прочих оговорено специально, можно сделать вывод, что никто другой из руководства палаты подписывать этот документ не вправе.

В отношении постановления о порядке исполнения амнистии никаких норм в Регламенте не содержится.

ж) По вопросу об отрешении Президента Российской Федерации от должности никакого законодательного регулирования нет. Общая характеристика этого института

содержится в ст. 93 Конституции. Порядок выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента урегулирован в гл. 22 Регламента Думы, хотя ряд содержащихся там положений должен был бы устанавливаться федеральным законом или даже федеральным конституционным законом.

Согласно Регламенту, предложение выдвинуть обвинение против Президента с целью отрешить его от должности может быть внесено не менее чем 1/3 ее депутатов,

т.е. не менее чем 150 депутатами. Предложение должно содержать конкретные указания на признаки преступления, которое вменяется в вину Президенту, и обоснование его причастности к этому преступлению.

Дума образует специальную комиссию в составе председателя, его заместителя и 10 - 12 членов, в которую направляется предложение для оценки соблюдения процедурных правил и фактической обоснованности обвинения. Председатель комиссии избирается открытым голосованием и большинством голосов от общего числа депутатов,

т.е. не менее чем 226 голосами. Члены комиссии избираются таким же большинством по представлению фракций и депутатских групп общим списком. Заместитель председателя

избирается на заседании комиссии. Состав комиссии формируется с учетом равного представительства фракций и депутатских групп.

Последняя норма не очень ясна. То ли каждая фракция и депутатская группа посылает равное число представителей в комиссию, то ли равенство представительства

обеспечивается отдельно между фракциями и между депутатскими группами.

Комиссия проверяет обоснованность содержащегося в предложении обвинения, соблюдение необходимого кворума, правильность подсчета голосов и соблюдение других правил, установленных Регламентом. Она заслушивает на своих заседаниях лиц, которые могут что-то сообщить о фактах, лежащих в основе обвинения, рассматривает

документы, заслушивает представителя Президента. Свое заключение о наличии фактических обстоятельств, положенных в основу обвинения, и о соблюдении процедурных правил комиссия принимает большинством голосов.

Кроме того, предложение направляется в Верховный Суд Российской Федерации для дачи заключения о наличии в действиях Президента признаков преступления.

Далее предложение о выдвижении обвинения против Президента и заключение специальной комиссии рассматриваются на заседании Государственной Думы, которое по ее решению может быть объявлено закрытым. С докладом на заседании выступает депутат, уполномоченный группой инициаторов обвинения, а с содокладом - председатель специальной комиссии. Затем заслушивается заключение Верховного Суда.

В обсуждении участвуют депутаты, а также приглашенные эксперты и другие лица, оценки и показания которых имеют существенное значение. Преимущественное право на выступление имеют представители фракций и депутатских групп.

Полномочный

представитель Президента и представитель Правительства Российской Федерации получают слово вне очереди. После прекращения обсуждения представители фракций и депутатских групп могут получить слово для выступлений по мотивам голосования продолжительностью не более пяти минут каждое.

Постановление о выдвижении обвинения против Президента в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления для отрешения его от должности Дума принимает тайным голосованием бюллетенями и большинством 2/3 голосов от общего числа депутатов, т.е. не менее чем 300 голосами. В пятидневный срок постановление должно быть направлено в Совет Федерации.

Если необходимое большинство не получено, Дума принимает постановление об отказе в выдвижении обвинения, которое является окончательным и подлежит официальному опубликованию. За подписью Председателя Думы оно направляется в Совет Федерации, а также Президенту. Из этих положений Регламента следует, что Дума, не собрав 2/3 голосов в пользу обвинения Президента, должна абсолютным большинством, т.е. не менее чем 226 голосами, принять постановление об отказе в выдвижении обвинения. Окончательный характер постановления означает, что на основании тех же обстоятельств выдвигать обвинение больше нельзя. Возникает вопрос: а если и такое большинство собрать не удастся? Получается, что можно повторно выступать с такой же инициативой. Логичнее было бы установить, что повторная инициатива обвинения на основании тех же обстоятельств невозможна уже при отсутствии большинства в 2/3 в пользу обвинения.

2. Из комментируемой части следует, что актами Государственной Думы являются

постановления, которые она может принимать только по вопросам, отнесенным к ее ведению Конституцией. Речь в данном случае идет не только о полномочиях, перечисленных в ч. 1 комментируемой статьи, но и содержащихся в других статьях, в том числе и прежде всего относящихся к законодательному процессу (см. комментарий к ст. 104, 105, 107, 108).

На практике же Государственная Дума принимает постановления по более широкому кругу вопросов, включая вопросы своей внутренней организации, о которых в Конституции ничего не говорится (например, о досрочном прекращении полномочий своих членов, о системе обеспечения своей работы и т.п.). Возможно, что такие акты следовало бы именовать как-то иначе, да и принимать в облегченном порядке.

3. В комментируемой части определен порядок принятия постановлений Государственной

Думы. Как общее правило, постановления принимаются большинством голосов от общего числа депутатов. При этом Конституционный Суд Российской Федерации в своем Постановлении от 12 апреля 1995 г. по делу о толковании ч. 3 ст. 103, ч. 2 и 5 ст. 105, ч. 3 ст. 107, ч. 2 ст. 108, ч. 3 ст. 117 и ч. 2 ст. 135

Конституции (ВКС, 1995, N 2 - 3) истолковал содержащееся в Конституции понятие "общее число депутатов" как число членов палаты, определенное Конституцией.

Поскольку в соответствии с ч. 3 ст. 95 Конституции общее число депутатов Государственной Думы составляет 450, для принятия постановления необходимо не менее 226 голосов.

Вместе с тем в комментируемой части содержится оговорка, допускающая иной порядок принятия постановлений Думы, если он предусмотрен Конституцией. И действительно, Конституция в отношении некоторых постановлений такой порядок допускает, устанавливая требование квалифицированного большинства для их принятия.

Так, для постановления об одобрении федерального закона, отклоненного Советом Федерации или Президентом Российской Федерации, или федерального конституционного

закона необходимо большинство не менее 2/3 голосов от общего числа депутатов, т.е. 450 голосов (ч. 5 ст. 105, ч. 3, ст. 107 и ч. 2 ст. 108 Конституции).

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.

Комментарий к статье 104

Комментируемая статья и четыре последующие статьи Конституции регулируют основы законодательного процесса, участниками которого являются субъекты права законодательной инициативы, Федеральное Собрание и Президент Российской Федерации.

Существует очевидная потребность в законодательном урегулировании многих важных деталей этого процесса, однако пока что такой федеральный закон отсутствует. Законодательная процедура в палатах Федерального Собрания урегулирована их соответствующими регламентами.

1. Право законодательной инициативы означает, что законопроекты и законопредложения, вносимые субъектами (т.е. носителями) этого права, Государственная Дума обязана рассматривать, хотя, разумеется, не обязана принимать. Различие между законопроектом

и законопредложением заключается в том, что законопроект представляет собой надлежащим образом оформленный текст возможного будущего закона, содержащий статьи, главы и т.п. Законопредложение же означает идею, концепцию будущего закона, которая может быть воплощена в законопроект уже в самой Государственной Думе, если она согласится с законопредложением. Это, впрочем, не препятствует ей отклонить подготовленный по ее поручению законопроект, если она найдет

его неудовлетворительным.

Можно попутно отметить, что в некоторых зарубежных странах (например, во Франции) законопроекты вносятся только правительством, а документы, вносимые депутатами, независимо от их внешнего оформления, именуются законопредложениями. Но это особенности терминологии.

Субъекты, перечисленные в первом предложении комментируемой части, пользуются правом законодательной инициативы в полном объеме, т.е. они могут вносить законопроекты и законопредложения по любому вопросу, относящемуся к ведению Российской Федерации и совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Напротив, высшие судебные органы Российской Федерации, перечисленные во втором предложении, могут вносить законопроекты и законопредложения только по вопросам своего ведения. Последнее, впрочем, не совсем ясно. Например, когда Конституционный Суд Российской Федерации внес проект федерального конституционного закона о себе самом, можно было слышать утверждения о том, что подготовка такого законопроекта – вопрос не его ведения. Государственная Дума, правда, этим утверждениям не вняла. В целом ряде своих постановлений по конкретным делам Конституционный Суд обязал Федеральное Собрание урегулировать в законодательном порядке те или иные вопросы, однако это не рассматривается как реализация права законодательной инициативы, поскольку нет официального внесения в Государственную Думу законопроекта или законопредложения. Федеральное Собрание не всегда должным образом реагирует на указанные положения постановлений Конституционного Суда.

Можно лишь сожалеть, что в число субъектов права законодательной инициативы не вошли группы избирателей, что предусмотрено конституциями многих демократических государств мира.

2. Из Конституции с очевидностью следует, что главная нагрузка по разработке проектов и принятию федеральных законов ложится на Государственную Думу. Отражением этого подхода служит и комментируемая часть.

Порядок осуществления законодательной инициативы регулируется в деталях пока что только Регламентом Думы, который был утвержден Постановлением Думы от 25 марта 1994 г. N 80-I "О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания – парламента Российской Федерации" (ВФС РФ, 1994, N 3, ст. 160).

Согласно Регламенту, право законодательной инициативы осуществляется в форме внесения в Государственную Думу:

- законопроектов и поправок к ним (имеются в виду проекты новых федеральных конституционных законов и федеральных законов);
- законодательных предложений о разработке и принятии новых федеральных конституционных законов и федеральных законов;
- законопроектов о внесении изменений и дополнений в действующие законы Российской Федерации и законы РСФСР либо о признании этих законов утратившими силу;
- предложений о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации.

Регламент определил перечень документов, которые необходимо представить при осуществлении законодательной инициативы в виде внесения законопроекта. Это следующие документы:

- текст законопроекта;
- обоснование необходимости его принятия, включающее развернутую характеристику законопроекта, его целей, основных положений, места в системе действующего законодательства, а также прогноз социально-экономических и иных последствий его принятия;

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

- справка о состоянии законодательства в данной сфере правового регулирования;
- перечень законов и иных нормативных правовых актов, отмены, изменения, дополнения или принятия которых потребует принятие данного законопроекта;
- предложения о разработке нормативных правовых актов, принятие которых необходимо для реализации данного закона;
- финансово-экономическое обоснование (если реализация будущего закона потребует дополнительных материальных и иных затрат).

Эти документы должны дать парламентариям возможность более или менее адекватно представить себе социальные последствия принятия предлагаемого закона и сопоставить возможные выгоды и затраты.

В представленных материалах указываются фамилии депутатов, инициирующих разработку законопроекта, а также других лиц, равно как и государственных органов, общественных объединений, учреждений, организаций, участвовавших в подготовке этих материалов.

Непосредственно в текст проектов федеральных законов (в том числе федеральных конституционных законов) подлежат включению следующие положения:

- о сроках и порядке вступления федерального закона в силу;
- об отмене, изменениях и дополнениях ранее принятых законов и других нормативных правовых актов в связи с принятием данного федерального закона;
- предложение Президенту Российской Федерации и поручение Правительству Российской Федерации о приведении их правовых актов в соответствие с вновь принятым федеральным законом.

Вносимые в Думу законопроекты регистрируются под контролем комитета по Регламенту и организации работы Государственной Думы. Если форма законопроекта не отвечает требованиям законодательства и Регламента Думы или не представлены необходимые материалы, совет Думы может вернуть законопроект инициатору для выполнения установленных требований.

Законопроект, отвечающий требованиям, совет Думы направляет в соответствующий комитет, который назначается ответственным по законопроекту. Если законопроект направлен в несколько комитетов, совет Думы определяет тот из них, который будет ответственным. Совет может установить срок для подготовки законопроекта. Регламент, таким образом, не предусматривает возможности создания специальной комиссии для работы над законопроектом.

Ответственный комитет на основе федерального законодательства и Регламента Думы определяет порядок подготовки и рассмотрения законопроекта. Для работы над законопроектами комитеты могут создавать рабочие группы, в том числе совместные,

если законопроект готовится несколькими комитетами. В рабочую группу могут включаться депутаты, не состоящие в соответствующих комитетах, представители инициатора, а также представители органов государственной власти, общественных объединений, научных учреждений, эксперты и специалисты. Законопроекты по одному и тому же вопросу рассматриваются комитетом одновременно.

Законопроекты по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов направляются последним для дачи предложений и замечаний. В Регламенте не сказано, кто именно является адресатом в данном случае, однако по логике адресатами во всяком случае должны быть представительные органы законодательной власти.

По решению ответственного комитета законопроект направляется на заключение Правительства, соответствующих министерств и иных ведомств, иных государственных,

а также общественных органов, на научную экспертизу с установлением срока для представления заключения и материалов. Сомнительно, однако, чтобы такие сроки были обязательны для адресата, поскольку обязанность представлять комитетам

Думы заключения и другие материалы законодательно не установлена, а Регламент – всего лишь внутренний документ Думы.

По поручению ответственного комитета правовое управление аппарата Думы осуществляет правовую и лингвистическую экспертизу законопроекта, а также проверку представленных инициатором перечней актов федерального законодательства, которые подлежат отмене, изменению или дополнению в связи с принятием данного законопроекта.

Обсуждение законопроекта в комитете происходит открыто и может освещаться средствами массовой информации. Если по законопроекту возникли разногласия между участвующими в его подготовке комитетами, которые они сами не смогли урегулировать, решение принимает совет Думы.

Подготовленный законопроект направляется ответственным комитетом в совет Думы для внесения на ее рассмотрение с предложениями о приглашении на рассмотрение тех или иных лиц.

3. В связи с содержанием комментируемой части возникает вопрос о том, кто обращается в Правительство Российской Федерации за заключением. Из конституционного текста недвусмысленно вытекает, что эта обязанность лежит на инициаторе законопроекта, ибо без такого заключения нельзя вносить законопроект в Государственную Думу.

Президент Российской Федерации уже обращал внимание на то, что в Федеральном Собрании допускалось несоблюдение этого положения, и возвращал принятые таким образом федеральные законы без рассмотрения по этой причине.

Правовое значение заключения – чисто консультативное. Оно содержательно не связывает ни палаты Федерального Собрания, ни Президента. Однако это совершенно необходимая для них информация, которая позволяет судить о том, имеют ли возможные последствия принятия будущего федерального закона финансовое покрытие из федерального бюджета, да и о самом характере таких близких и отдаленных последствий тоже. Ведь Правительство, возглавляющее федеральную государственную администрацию, наиболее тесно из всех федеральных органов государственной власти связано с обществом, которым непосредственно управляет, и ранее других органов ощущает существующие в этом обществе проблемы.

15 апреля 1994 г. Постановлением Государственной Думы N 92-ГД "О внесении дополнения в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания – парламента Российской Федерации" (ВФС, 1994, N 4, ст. 202) Регламент был дополнен положениями, относящимися к получению заключения, о котором идет речь в комментируемой части. Законопроекты, предполагающие увеличение бюджетных расходов, направляются советом Думы на заключение Правительству, которое в течение 14 дней подготавливает его и направляет в совет Думы. В случае необходимости получения дополнительной информации или разъяснений от субъекта права законодательной инициативы, вносящего законопроект, либо сбора или запроса у субъектов Российской Федерации требующихся для дачи заключения данных, не предусмотренных системой государственной отчетности, срок рассмотрения законопроекта и подготовки заключения продлевается до 30 дней, о чем Правительство сообщает Думе. При невозможности дать заключение по независящим от Правительства обстоятельствам (непредставление Правительству

необходимых данных) срок дачи заключения согласовывается советом Думы и Правительством.

Эти вполне разумные положения страдают одним недостатком: Регламентом палаты Федерального Собрания нельзя обязывать Правительство.

Порядок подготовки Правительством соответствующих заключений урегулирован постановлением Правительства от 11 апреля 1994 г. N 310 (САПП, 1994, N 16, ст. 1276) "О порядке подготовки Правительством Российской Федерации заключений по проектам законов, направляемым Государственной Думой". Согласно этому постановлению,

письмо с заключением по вносимому в Государственную Думу законопроекту должно быть подготовлено в течение четырнадцати дней с момента поступления проекта. В отмеченных выше случаях срок может быть продлен до 30 дней с уведомлением Думы. Федеральные органы исполнительной власти выполняют поручения Правительства о подготовке заключений в течение 7 дней, если иной срок не предусмотрен в поручении. Если требуется продление срока, федеральный орган исполнительной власти обращается в Правительство с соответствующей мотивированной просьбой, и срок может быть продлен не более чем на 15 дней. При невозможности дачи заключения по независящим от Правительства обстоятельствам вопрос о сроке решается Правительством по согласованию с Думой. Здесь, как видим, ряд норм совпадает с нормами Регламента Думы, но Правительство ими само себя обязало.

О толковании статей 105 и 106 Конституции см. постановление Конституционного Суда РФ от 23 марта 1995 г. N 1-П

Статья 105

1. Федеральные законы принимаются Государственной Думой.

О толковании части второй статьи 105 Конституции см. постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 1995 г. N 2-П

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.

О толковании части пятой статьи 105 Конституции см. постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 1995 г. N 2-П

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.

О толковании статей 105 и 106 Конституции см. постановлением Конституционного Суда РФ от 23 марта 1995 г. N 1-П

Комментарий к статье 105

1. Смысл ч. 1 комментируемой статьи заключается в том, что с момента принятия Государственной Думой законопроект становится федеральным законом. Конечно, это еще не действующий федеральный закон, но уже и не законопроект, а принятый палатой акт, поступающий на рассмотрение другой палаты.

Для рассмотрения законопроектов Регламент Государственной Думы, утвержденный ее постановлением от 25 марта 1994 г. N 80-I ГД "О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания парламента Российской Федерации" (ВФС РФ, 1994, N 3, ст. 160), предусмотрел в гл. 13, как правило, три чтения, после каждого из которых Дума своим постановлением решает, принять или отклонить законопроект. Законопроект становится федеральным законом после того, как принят Государственной Думой в третьем чтении. В порядке исключения Дума может принять федеральный закон и после обсуждения только в первом чтении.

Термин "чтение" не означает, что законопроект зачитывается на заседании палаты. Когда-то в парламентах это действительно имело место, но теперь чтение - просто определенная стадия законодательной процедуры в палате, этап обсуждения законопроекта.

В принципе первое чтение проводится для обсуждения основных положений законопроекта, решения вопроса о наличии потребности в таком законе, общей оценки концепции законопроекта. Обсуждение начинается с доклада инициатора законопроекта и содоклада ответственного за законопроект комитета Думы. Если законопроект разрабатывался несколькими комитетами и они представили различные концепции будущего федерального закона, заслушиваются также доклады тех комитетов, которые не согласны с концепцией ответственного комитета. В обсуждении участвуют депутаты, их объединения, полномочный представитель Президента Российской Федерации, представители Правительства Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, приглашенные лица. Рассмотрение законопроектов, внесенных Президентом, Правительством или субъектом Российской Федерации, завершается заключительным словом инициатора. Если законопроект предусматривает расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, заключение Правительства заслушивается обязательно.

Приняв законопроект в первом чтении, Дума может установить срок подачи поправок к нему и внесения его на второе чтение, а также решить вопрос о всенародном его обсуждении. В течение пяти дней принятый в первом чтении законопроект направляется для сведения в Совет Федерации.

Если по одному и тому же вопросу рассматривалось несколько законопроектов, Дума решает, который из них принимается за основу для дальнейшей работы, что означает отклонение остальных законопроектов. Они не могут повторно вноситься до принятия Думой окончательного решения по законопроекту, принятому в первом чтении.

Поправки к принятому в первом чтении законопроекту вносятся в соответствующий комитет в виде текста изменений или дополнений конкретных статей либо предложений об исключении тех или иных положений. Такие поправки могут вносить любые субъекты права законодательной инициативы (см. комментарий к ч. 1 ст. 104). Правило о том, что поправки подлежат внесению в письменном виде в комитет, занимающийся разработкой законопроекта, имеет большое значение, ибо помогает преодолеть традиции бытовавшей в свое время на Съезде народных депутатов и в Верховном Совете практики внесения поправок с голоса.

На второе чтение законопроект выносится с таблицами поправок, рекомендуемых

комитетом соответственно к отклонению и к принятию. По поручению комитета правовое управление аппарата Думы вносит уточнения в перечень актов федерального законодательства, затрагиваемых в случае принятия законопроекта. Законопроект с таблицами поправок и уточненный перечень направляются инициатору, как правило, не позднее чем за 30 дней до рассмотрения Думой. Они направляются также Президенту и Правительству, если те не являются инициаторами.

Совет Думы включает законопроект в календарь рассмотрения вопросов во втором чтении, не позднее чем за 15 дней до рассмотрения направляет необходимые материалы депутатам и определяет докладчика - представителя ответственного комитета.

На заседании Думы после докладчика выступают полномочный представитель Президента, представители инициатора, Правительства. Фракции и депутатские группы, если имеют возражения, заявляют их в течение трех минут, и после ответа докладчика поправка голосуется. При рассмотрении возражений палата решает вопрос о принятии проекта за основу. При положительном решении на голосование ставится вопрос об утверждении рекомендации комитета по отклонению поправок; в случае утверждения данной рекомендации законопроект голосуется во втором чтении. А при отрицательном решении ставится вопрос о продолжении обсуждения или отклонении законопроекта. Если решено продолжить обсуждение, голосуются поправки, отклоненные ответственным комитетом. Затем происходит голосование законопроекта во втором чтении.

Ответственный комитет редактирует с участием правового управления аппарата Думы принятый во втором чтении законопроект, стремясь устранить возможные внутренние противоречия, установить правильные взаимосвязи статей и внести необходимую редакционную правку, после чего в течение семи дней представляет законопроект в совет Думы.

Третье чтение назначается советом на специально отведенный день недели. Оно заключается только в голосовании законопроекта для принятия в качестве федерального закона. Поправки и обсуждение его содержания более не допускаются. Лишь по требованию депутатских объединений, представляющих большинство депутатов, председательствующий обязан проголосовать вопрос о возвращении ко второму чтению.

2. В комментируемой части выражение "федеральные законы" охватывает как обычные федеральные законы, так и федеральные конституционные законы. Это вытекает из допускаемой данной нормой возможности принятия федеральных законов иным большинством, нежели большинство от общего числа депутатов. Иное большинство, в частности, предусмотрено ч. 2 ст. 108 Конституции для принятия федеральных конституционных законов.

Конституционный Суд Российской Федерации в своем Постановлении от 12 апреля 1995 г. по делу о толковании ч. 3 ст. 103, ч. 2 и 5 ст. 105, ч. 3 ст. 107, ч. 2 ст. 108, ч. 3 ст. 117 и ч. 2 ст. 135 Конституции Российской Федерации (ВКС, 1995, N 2-3) истолковал содержащееся в Конституции понятие "общее число депутатов" как число членов палаты, определенное Конституцией.

Поскольку в соответствии с ч. 3 ст. 95 Конституции общее число депутатов Государственной Думы составляет 450, для принятия обычного федерального закона необходимы не менее 226 голосов.

3. Упомянутый в ч. 3 комментируемой статьи срок начинает течь, по смыслу, на следующий день после принятия Государственной Думой федерального закона в третьем чтении. В течение этого срока есть возможность окончательно оформить текст принятого федерального закона и постановления о его направлении в Совет Федерации. Правда, отсутствует какое бы то ни было официальное толкование относительно того, какие дни имеются в виду - рабочие или календарные, исключается

ли из этого срока каникулярное время.

4. Первое предложение комментируемой части предусматривает необходимость получения федеральным законом, принятым Государственной Думой, выраженного или молчаливого одобрения Совета Федерации. Без этого дальнейшее его движение невозможно. Выраженное одобрение заключается в соответствующем постановлении Совета, молчаливое – в отсутствии реакции Совета на федеральный закон в течение четырнадцати дней по его поступлении. Возможность молчаливого одобрения предусмотрена

с целью не допустить применения Советом "карманного вето", т.е. задержки закона на неопределенное время и, возможно, навсегда, чтобы обойти положение ч. 5 комментируемой статьи.

Регламент Совета Федерации, утвержденный постановлением Совета от 6 февраля 1996 г. N 42-СФ "О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" (СЗ РФ, 1996, N 7, ст. 655), урегулировал в п. 10 порядок рассмотрения

Советом федеральных законов, принятых Государственной Думой.

Регламентом установлено, что эти законы должны направляться на имя Председателя

Совета и сопровождаться стенограммой заседания Государственной Думы и материалами,

представленными при внесении в нее законопроекта. Формально Дума с этим положением

Регламента может не считаться, однако на практике требуемые документы предоставляются,

ибо данное требование вполне разумно. Неясно только, о стенограмме какого заседания идет речь: очевидно, что для Совета Федерации интерес представляют стенограммы всех заседаний, на которых законопроект обсуждался и принимался.

Если вступление в силу федерального закона повлечет расходы из федерального бюджета, но в представленных Думой документах отсутствует заключение Правительства

Российской Федерации (см. комментарий к ч. 3 ст. 104), Совет обязан запросить это заключение в Государственной Думе. Отсутствие такого заключения может послужить основанием для отклонения федерального закона.

Поступивший федеральный закон регистрируется в Совете и в течение 48 часов рассылается всем членам Совета Федерации. 14-дневный срок исчисляется со дня, следующего за днем регистрации. Если первый или последний день срока является нерабочим, днем поступления федерального закона считается следующий рабочий день. Отсюда можно сделать вывод, что составители Регламента имеют в виду 14 календарных дней. Сопровождающие документы также регистрируются и рассматриваются на заседании палаты вместе с федеральным законом.

Комитет, ответственный за рассмотрение федерального закона, определяется Председателем Совета или по его поручению его заместителем. Федеральный закон может быть направлен в несколько комитетов, один из которых считается ответственным.

Члены Совета Федерации организуют обсуждение федерального закона в субъектах Российской Федерации и направляют замечания в ответственный комитет. Аппарат ответственного комитета совместно с правовым управлением аппарата Совета обобщает

поступающие замечания и предложения и готовит материал для рассмотрения комитетом,

который открытым голосованием принимает заключение по федеральному закону.

Если ответственных комитетов несколько, они могут рассмотреть его на совместном заседании. Если единого заключения выработать не удастся, каждый комитет принимает

свое.

В заключении должно быть указано, подлежит ли федеральный закон обязательному

рассмотрению в Совете Федерации согласно ст. 106 Конституции. Если же нет, то в заключении формулируется одно из следующих решений:

- одобрить федеральный закон и не вносить его на рассмотрение палаты (если, по мнению комитета, федеральный закон не нуждается в изменениях);
- рекомендовать Совету рассмотреть на заседании федеральный закон (если, по мнению комитета, федеральный закон надо изменить или отклонить).

Заключение представляется Председателю Совета Федерации. В необходимых случаях к нему прилагается текст предлагаемых комитетом изменений федерального закона. В отношении федеральных законов, не подлежащих обязательному рассмотрению

Советом Федерации и предлагаемых комитетом к молчаливому одобрению Советом, Председатель Совета решает либо согласиться с комитетом, либо внести тем не менее федеральный закон на рассмотрение Совета. Он обязан принять последнее решение, если на нем настаивают Президент, Правительство или два члена Совета Федерации, представляющих один субъект Российской Федерации.

Рассмотрение федерального закона на заседании Совета начинается с оглашения заключения ответственного комитета и подготовленного им проекта постановления Совета Федерации, после чего Совет решает, одобрить или отклонить федеральный закон без обсуждения или обсудить его на заседании палаты. По результатам обсуждения, если оно имело место, Совет принимает постановление об одобрении или отклонении федерального закона. Отклонение имеет место, если за одобрение не подано необходимое число голосов. Отклонение оформляется постановлением Совета Федерации, однако согласно ч. 3 ст. 102 Конституции оно должно быть принято большинством голосов от общего числа членов Совета, а Регламент не устанавливает, как быть в том маловероятном случае, если такое большинство получено не будет. Решение Совета - то, которое окончательно принято в течение одного заседания. Оно в любом случае в течение пяти дней (видимо, календарных) направляется в Думу.

На практике встречались и, к сожалению, еще встречаются случаи, когда Совет Федерации рассматривает федеральный закон после истечения упомянутых четырнадцати дней. Это - нарушение Конституции. Ныне действующий Регламент обязывает Председателя Совета на следующий день после истечения 14-дневного срока направлять федеральный закон, не рассмотренный Советом и не подпадающий под действие ст. 106 Конституции, Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования с уведомлением об этом Государственной Думы.

Второе предложение комментируемой части предусматривает возможность согласования позиций палат по принятому Государственной Думой федеральному закону, с которым не согласен или не вполне согласен Совет Федерации. Постановление Совета об отклонении федерального закона может содержать указание на конкретные положения, по которым необходимо согласовать позиции палат, а также предложение о создании согласительной комиссии.

Процедура работы над федеральным законом, отклоненным Советом Федерации, урегулирована гл. 11 Регламента Совета Федерации и гл. 14 Регламента Государственной Думы.

Отклоненный Советом Федерации федеральный закон передается советом Думы в ее ответственный комитет, который дает заключение по возражениям и вносит на рассмотрение палаты предложения по преодолению разногласий.

Согласительная комиссия может быть создана палатами на паритетной основе по инициативе любой из них, а также Президента и инициатора законопроекта. Регламент Думы предусматривает избрание палатой в состав комиссии ее сопредседателя и депутатов. Регламент же Совета Федерации допускает включение в состав комиссии полномочного представителя члена Совета и работника правового управления его аппарата.

Комиссия рассматривает лишь те положения федерального закона, по которым возникли разногласия между палатами. Депутация Совета Федерации в комиссии

может занять по этим положениям позицию, отличную от той, которую занял Совет. По результатам работы комиссии составляется протокол. Если он содержит предложения комиссии по разрешению разногласий, то вносится в совет Думы, который определяет дату повторного рассмотрения федерального закона Думой.

Дума обсуждает только предложения согласительной комиссии, не допуская никаких поправок за их пределами. Если хотя бы одно предложение согласительной комиссии отклоняется, Дума может предложить продлить ее работу еще на срок до десяти дней, после чего рассматривает новые предложения комиссии. По каждому предложению комиссии решение принимается отдельно. Федеральный закон в редакции, учитывающей предложения комиссии, направляется в Совет Федерации.

Если же комиссия пришла к выводу о невозможности преодоления разногласий, протокол передается палатам, после чего Совет Федерации либо отменяет свое постановление об отклонении федерального закона и одобряет его в первоначальной редакции, либо изменяет свои предложения по федеральному закону, либо изменяет состав своей делегации в комиссии, либо, наконец, отказывается от участия в комиссии. Свое решение в течение пяти дней он направляет в Думу.

Надо учитывать, что изложенная здесь согласительная процедура носит факультативный, а не обязательный характер. Если какая-либо из палат или обе они этой процедуры не хотят, она и не будет иметь места.

Одобрение Советом Федерации в любой форме федерального закона означает, что последний принят Федеральным Собранием. Это подтверждается постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 1996 г. о толковании отдельных положений ст. 107 Конституции Российской Федерации (ВКС, 1996, N 3).

5. В комментируемой части предусмотрена возможность для Государственной Думы преодолеть возражения Совета Федерации против принятого ею федерального закона. Данная норма может подлежать применению, если предусмотренная предыдущей частью согласительная процедура не достигла успеха. При этом следует иметь в виду, что Дума не обязана применить данную норму: она вправе примириться с тем, что принятый ею ранее федеральный закон в силу не вступит.

Регламент Думы предусмотрел, что, если Дума не согласна с решением Совета Федерации и не принимает предложений согласительной комиссии, она ставит на голосование федеральный закон в первоначально одобренной ею редакции, стремясь получить установленное Конституцией квалифицированное большинство голосов, чтобы лишить дальнейших юридических последствий отрицательное решение Совета. Если такое большинство в Думе получено, это означает, что федеральный закон принят Федеральным Собранием, что также подтверждается упомянутым выше постановлением

Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 1996 г.

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.

Комментарий к статье 106

Смысл комментируемой статьи заключается в том, что одобрение Советом Федерации перечисленных категорий федеральных законов может иметь место только в выраженной форме. Молчаливое одобрение здесь не допускается.

Кроме того, из приведенного перечня категорий федеральных законов можно сделать недвусмысленный вывод о том, что указанные в перечне общественные отношения входят в законодательную компетенцию Федерального Собрания, а следовательно, должны в принципе регулироваться федеральным законом.

Все перечисленные в комментируемой статье категории федеральных законов непосредственно затрагивают интересы субъектов Российской Федерации, хотя и относятся к исключительному ведению Российской Федерации (см. комментарий к ст. 71). В связи с применением комментируемой статьи возник вопрос: распространяется

ли на указанные в ней категории федеральных законов 14-дневный срок, установленный

в ч. 4 ст. 105 Конституции (см. комментарий к ней) для одобрения Советом Федерации

федеральных законов, принятых Государственной Думой? Конституционный Суд Российской

Федерации в Постановлении от 23 марта 1995 г. по делу о толковании ч. 4 ст. 105 и ст. 106 Конституции Российской Федерации (ВКС, 1995, N 2-3, с. 3) указал, что в этот срок Совет Федерации должен начать рассмотрение поступившего из Государственной Думы федерального закона, подпадающего под действие ст. 106 Конституции, и может продолжить его на следующем заседании до вынесения решения об одобрении или отклонении этого федерального закона. Конституционный Суд при этом особо отметил, что его толкование не распространяется на те федеральные законы, которые по решению Совета Федерации подлежат его обязательному рассмотрению,

но не перечислены в ст. 106 Конституции; для них, следовательно, действует обычный порядок, урегулированный в ч. 4 ст. 105 Конституции.

а) Федеральный бюджет - это роспись государственных доходов и расходов Российской Федерации на соответствующий календарный год. В федеральном бюджете указаны источники и суммы поступлений финансовых средств в казну Российской Федерации, цели, на которые ассигнуются бюджетные средства, размеры этих средств,

а иногда и сроки их расходования. Формулировка комментируемой статьи "федеральные

законы по вопросам федерального бюджета" охватывает, однако, более широкий круг федеральных законов, нежели ежегодно принимаемые федеральные законы о федеральном бюджете на соответствующий год и возможные федеральные законы, которые вносят в утвержденный ранее федеральный бюджет те или иные изменения. В этот круг входят и такие федеральные законы, которые устанавливают порядок рассмотрения и утверждения федерального бюджета на следующий год и которые регулируют бюджетное хозяйство в целом, включая бюджетный процесс.

б) Федеральные налоги и сборы суть источники доходов федерального бюджета. Поэтому естественно, что федеральные законы, регулирующие этот институт, должны обязательно рассматриваться Советом Федерации. К данной категории федеральных законов относятся как те, которые непосредственно устанавливают те или иные федеральные налоги и сборы и распределяют полученные в результате их взимания суммы, так и те, которые в принципе устанавливают налоговую систему, действующую в Российской Федерации. Заслуживает одобрения идея разрабатываемого Правительством

Российской Федерации Налогового кодекса, объединяющего регулирование и системы налогов, и федеральных налогов в отдельности.

в) Содержание комментируемого пункта также затрагивает ряд источников доходов федерального бюджета, из чего естественно следует, что соответствующие федеральные законы должны обязательно рассматриваться Советом Федерации. Что же касается денежной эмиссии, то исключительная важность этой деятельности

для всей российской экономики вполне оправдывает требование обязательного рассмотрения соответствующих федеральных законов Советом Федерации.

г) Ратификацию международных договоров следует считать одной из основных функций Совета Федерации, поскольку закон о ратификации подлежит обязательному рассмотрению данной палатой российского парламента. Учитывая, что согласно ч. 4 ст. 15 Конституции международные договоры являются составной частью правовой системы России, а также то, что процесс ратификации в Конституции изложен не вполне отчетливо, представляется целесообразным остановиться на этом вопросе несколько подробнее.

В тексте Конституции не содержится прямого указания на то, какой орган государственной власти осуществляет ратификацию международных договоров Российской Федерации. Косвенно, путем анализа содержания п. "г" в ст. 106 и ч. 2. ст. 108 Конституции, можно сделать вывод лишь о том, что ратификация осуществляется федеральным законом. Именно таким образом законодательная власть истолковала свои полномочия по Конституции, включив в ст. 14 Федерального закона "О международных договорах" от 15 июля 1995 г. (СЗ РФ, 1995, N 29, ст. 2757) норму, согласно которой ратификация международного договора осуществляется в форме федерального закона или федерального закона о ратификации международного договора (ч. 1 и 2 ст. 17 и ст. 18 Закона).

Вопрос о том, какой орган государственной власти ратифицирует договор, решается ст. 89 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" от 23 июля 1994 г. (ВКС, 1995, N 1). Здесь прямо говорится о международных договорах, подлежащих ратификации Государственной Думой.

Согласно ст. 16 Закона от 15 июля 1995 г. подлежащие ратификации международные договоры вносятся в Государственную Думу Президентом или Правительством в зависимости от того, кем было вынесено решение о его заключении и подписании.

Наряду с этим п. 5 ст. 16 Закона от 15 июля 1995 г. предусматривается и другая процедура внесения международного договора на ратификацию - в порядке законодательной инициативы. Согласно этому субъекты права законодательной инициативы получают право представлять в Государственную Думу законопроекты о ратификации договоров, которые не вступили в силу, но согласно закону от 15 июля 1995 г. подлежат ратификации. В этом случае Государственная Дума направляет законопроект Президенту для внесения по нему предложений.

Данная норма вторгается в сферу деятельности исполнительной власти по заключению международных договоров и представлению их на ратификацию. Изложенная процедура, коль речь идет о законопроекте о ратификации, устраняет из этого Совет Федерации вопреки его конституционным полномочиям, предусмотренным п. "г" ст. 106. И, кроме того, из Конституции не вытекает обязанности исполнительной власти представлять договор, подлежащий в соответствии с законодательством ратификации, на утверждение Государственной Думы, если она не собирается участвовать в таком договоре.

Не совсем ясна позиция Государственной Думы, которая в соответствии со своей компетенцией должна принять закон или отвергнуть законопроект, а не направлять его Президенту.

В соответствии со ст. 15 Закона от 15 июля 1995 г. ратификации подлежат международные договоры, исполнение которых требует изменения действующих или принятия новых федеральных законов, а также устанавливающие иные правила поведения, предметом которых являются права и свободы человека и гражданина; о территориальном

разграничении Российской Федерации с другими государствами; об основах межгосударственных отношений, по вопросам обороноспособности, разоружения, обеспечения международного мира и безопасности, мирные договоры и договоры о коллективной безопасности; об участии Российской Федерации в межгосударственных союзах и межгосударственных объединениях.

В соответствии с положениями международного права помимо указанных категорий договоров на ратификацию представляются международные договоры, при заключении которых стороны условились о ратификации.

Помимо изложенной выше процедуры ратификации международных договоров ст. 22 Федерального закона "О международных договорах" вводит особый порядок выражения согласия на обязательность для Российской Федерации международных договоров, требующих изменения отдельных положений российской Конституции. Ратификация такого договора, как следует из данной статьи, возможна только после внесения в Конституцию поправок или ее пересмотра. Следует обратить внимание на то, что термин "изменение", использованный законодателем как родовое понятие, включающее в себя и поправки и пересмотры, не соответствует конституционному содержанию.

Процесс ратификации международного договора, не вступившего в силу, может быть приостановлен по предложению Конституционного Суда Российской Федерации в случаях, не терпящих отлагательства, до завершения рассмотрения Судом дела (ч. 3 ст. 42 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации").

Под денонсацией в международном праве понимается отказ государства от договора с уведомлением другой стороны (сторон), изложенным в порядке и в сроки, предусмотренные в самом договоре. Порядок внесения и рассмотрения предложений

о денонсации международных договоров регламентируется Законом о международных договорах. Согласно ч. 1 ст. 37 Закона денонсация международных договоров осуществляется в соответствии с условиями самого договора и нормами международного права органом, принявшим решение о согласии на обязательность международного договора для Российской Федерации.

В п. "г" ст. 106 Конституции речь идет только о тех международных договорах, которые вступили в силу после ратификации их Государственной Думой в форме федерального закона.

д) Обязательное рассмотрение Советом Федерации принятых Государственной Думой законов по вопросам статуса и защиты государственной границы обуславливается

тем, что данные вопросы согласно п. "н" ст. 71 Конституции отнесены к ведению Российской Федерации. Соответственно этому в их решении и законодательном урегулировании должны принимать участие обе палаты Федерального Собрания.

Совет Федерации в обязательном порядке рассматривает не только законы, определяющие собственно правовой статус и регулирующие режимы охраны и защиты государственной границы, но и федеральные законы о ратификации международных договоров Российской Федерации о территориальном разграничении с пограничными государствами, включая договоры о прохождении государственной границы, а также о разграничении исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации. Это непосредственно вытекает из положений ч. 1 ст. 15 Федерального закона "О международных договорах Российской Федерации" от 15 июля 1995 г. (СЗ РФ, 1995, N 29, ст. 2757).

е) Вопросы войны и мира согласно п. "к" ст. 71 Конституции являются предметом ведения Российской Федерации. Эта группа вопросов включает законы, касающиеся

обороноспособности, разоружения, международного контроля над вооружениями, обеспечения международного мира и безопасности, объявления состояния войны и мира, коллективной безопасности и целого ряда других проблем. Совет Федерации в обязательном порядке рассматривает и законы о ратификации международных договоров Российской Федерации, заключаемых по вопросам войны и мира.

Статья 107

О толковании отдельных положений статьи 107 Конституции см. постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 г. N 10-П

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.

О толковании части третьей статьи 107 Конституции см. постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 1995 г. N 2-П

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.

Комментарий к статье 107

1. В практике применения комментируемой статьи возникли вопросы о том, что означает выражение "принятый федеральный закон" и кто направляет его Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования. Были случаи, когда Совет Федерации первого созыва рассматривал принятый Государственной Думой федеральный закон после истечения предусмотренного ч. 4 ст. 105 Конституции 14-дневного срока, а Президент получал федеральный закон для подписания и обнародования и от одной, и от другой палаты Федерального Собрания.

В постановлении по делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции

Российской Федерации от 22 апреля 1996 г. (ВКС, 1996, N 3) Конституционный Суд Российской Федерации в п. 1 и 2 истолковал комментируемую часть следующим образом: под "принятым федеральным законом", по смыслу комментируемой части, понимаются:

- закон, принятый Государственной Думой и одобренный Советом Федерации в соответствии с ч. 1-4 ст. 105 Конституции;
- закон, повторно принятый Государственной Думой после отклонения Советом Федерации в соответствии с ч. 5 ст. 105 Конституции;
- закон, одобренный обеими палатами Федерального Собрания после отклонения Президентом в соответствии с ч. 3 комментируемой статьи.

Совет Федерации обязан в течение пяти дней направить Президенту для подписания и обнародования федеральный закон независимо от того, одобрен он Советом путем голосования или без рассмотрения (молчаливо). Только в том случае, если федеральный закон, отклоненный Советом Федерации, повторно принят Государственной Думой

в соответствии с ч. 5 ст. 105 Конституции, сама Дума в указанный срок и направляет этот федеральный закон Президенту. Следует отметить, что новый Регламент Совета Федерации, утвержденный его постановлением от 6 февраля 1996 г. N 42-СФ "О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" (СЗ РФ, 1996, N 7, ст. 655), установил в ч. 3 ст. 116, что принятый Государственной Думой федеральный закон, не подлежащий обязательному рассмотрению в Совете согласно ст. 106 Конституции и не рассмотренный палатой в установленный ч. 4 ст. 105 Конституции 14-дневный срок, на 15-й день со дня поступления его из Государственной Думы направляется Председателем Совета Президенту для подписания и обнародования, о чем направляется уведомление в Думу. Таким образом, спорный ранее вопрос получил исчерпывающее нормативное регулирование.

На практике, к сожалению, опять имеют место случаи, когда Совет Федерации рассматривает федеральные законы, не подпадающие под действие ст. 106 Конституции, после истечения установленного 14-дневного срока, нарушая тем самым и Конституцию, и свой Регламент, и отмеченное постановление Конституционного Суда Российской Федерации.

2. В комментируемой части не вполне ясно, охватывает ли установленный для Президента Российской Федерации 14-дневный срок и подписание, и обнародование федерального закона. Сравнительное толкование конституционного текста, особенно формулировки второго предложения ч. 3 комментируемой статьи, приводит к выводу, что срок относится только к подписанию, но не к обнародованию, которое может иметь место позднее, причем подчас по объективным причинам (например, в соответствии с Конституцией Президент подписал федеральный закон на 14-й день по его получении из Федерального Собрания, а обнародовать в этот день уже физически невозможно - "Российская газета" уже вышла; более того, это может оказаться невозможно и на следующий день, если он праздничный или для "Российской газеты" выходной).

Учитывая, что текст федерального закона и сопутствующие материалы, которые бывают весьма обширны, подлежат тщательному изучению Президентом и его аппаратом, вряд ли было бы правильно сокращать срок для подписания федерального закона, с тем чтобы успеть его обнародовать.

К тому же и для данной статьи остается открытым вопрос о том, какие дни имеются в виду - календарные или рабочие. Практика и здесь склонна понимать эти дни как календарные, хотя бывали случаи несоблюдения срока.

Если считать, что Президент связан 14-дневным сроком только для подписания федерального закона, то возникает вопрос о том, в течение какого времени после подписания федеральный закон должен быть обнародован. Поскольку в Конституции подписание и обнародование федерального закона упоминаются в тесной связи, из этого напрашивается вывод, что интервал между этими действиями не должен быть сколько-нибудь значительным. Очевидно, что распоряжение об обнародовании федерального закона Президент обязан отдать немедленно по его подписании, а само обнародование должно иметь место в ближайшее время.

Наряду с термином "обнародование" Конституция употребляет и термин "опубликование" и более узкий термин "официальное опубликование" (см. комментарий к ч. 3 ст. 15). Федеральный закон от 14 июня 1994 г. "О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания" (СЗ РФ, 1994, N 8, ст. 801) говорит в ст. 5 об опубликовании актов Федерального Собрания и его палат в печатных изданиях или в виде отдельных

изданий, о доведении до всеобщего сведения (обнародовании) по телевидению и радио, о рассылке государственным органам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям, о передаче по каналам связи, о распространении в машиночитаемой форме. Как следует из этого текста, под обнародованием понимается

только доведение федерального закона до всеобщего сведения по телевидению и радио, а под опубликованием воспроизведение его текста в печати.

Вряд ли это можно считать адекватным толкованием конституционных терминов: весьма сомнительно, чтобы комментируемая часть обязывала Президента доводить федеральный закон до всеобщего сведения только посредством радио и телевидения, не говоря о том, что с помощью этих средств массовой информации уяснить точное содержание законодательного текста весьма трудно, а подчас и невозможно. Скорее всего, разработчики данного федерального закона просто не позаботились о точном употреблении конституционных терминов, равно как и редакторы конституционного текста не унифицировали терминологию ч. 3 ст. 15 и ст. 107 и 108.

По смыслу в комментируемой статье и в ч. 2 ст. 108 Конституции термином "обнародование" обозначается официальное опубликование. Согласно ч. 1 ст. 3 упомянутого Федерального закона, официальное опубликование федеральных законов должно иметь место в течение семи дней после дня их подписания Президентом. Таким официальным опубликованием, согласно ч. 1 ст. 4, считается первая публикация

полного текста федерального закона в "Российской газете" или "Собрании законодательства Российской Федерации".

На практике законодательные тексты появляются в "Российской газете" раньше, чем в "Собрании законодательства", еженедельные выпуски которого выходят в свет значительно позже обозначенной на них даты.

Любые прочие издания официальными не являются.

Федеральные законы вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении десяти дней после дня их официального опубликования, если другой порядок вступления в силу не предусмотрен в них самих.

3. Комментируемая часть устанавливает так называемое право вето (от лат. veto – запрещаю) Президента Российской Федерации в отношении поступивших к нему на подпись федеральных законов и возможность его преодоления Федеральным Собранием. Вето Президента является, таким образом, не абсолютным, а отлагательным (суспенсивным). Цель данного института заключается в том, чтобы дать Президенту возможность воспрепятствовать вступлению в силу федерального закона, в котором имеются неприемлемые, с точки зрения Президента, положения. В то же время Конституция дает возможность Федеральному Собранию добиться вступления в силу данного федерального закона при условии, что он поддерживается квалифицированным большинством состава обеих палат.

Первое предложение комментируемой части управомочивает Президента в течение 14-дневного срока отклонять впервые поступивший к нему на подпись федеральный закон и обязывает Государственную Думу и Совет Федерации в установленном Конституцией

порядке вновь рассмотреть данный федеральный закон. Из текста Конституции следует, что Президент, даже если не согласен с каким-то отдельным положением федерального закона, отклоняет федеральный закон целиком.

Примечание

В п. 3 указанного выше постановления Конституционный Суд Российской Федерации

установил, что отклонение федерального закона Президентом согласно комментируемой

части означает принятое в течение четырнадцати дней по получении федерального закона решение об отказе в его подписании (вето) с указанием мотивов такого отказа. Очевидно, что мотивировка отклонения необходима потому, что при повторном рассмотрении федерального закона палаты Федерального Собрания должны представлять себе, какие его положения вызвали возражения Президента и почему.

Важно подчеркнуть, что, как упомянуто в мотивировочной части постановления, решение Президента об отклонении федерального закона, заявленное по истечении 14-дневного срока, значения вето не имеет и юридических последствий не порождает.

Далее в п. 3 постановления Конституционного Суда говорится, что не является отклонением федерального закона в смысле комментируемой части возвращение Президентом федерального закона в соответствующую палату Федерального Собрания, возможное только в случае нарушения палатой установленных Конституцией требований

к порядку принятия федеральных законов и предусмотренных ею условий и процедур. По таким основаниям Президент как гарант Конституции в силу ч. 2 ст. 80 неоднократно

возвращал в Федеральное Собрание федеральные законы без рассмотрения их по существу. В мотивировочной части постановления Конституционного Суда указано, что Президент имеет право на такое возвращение только в случае, если нарушение конституционных требований в какой-либо палате ставит под сомнение результаты волеизъявления палат и само принятие федерального закона. Такой федеральный закон не считается принятым в смысле ч. 1 комментируемой статьи.

Конституционный Суд в п. 4 указанного постановления истолковал также конституционное указание на то, что повторное рассмотрение палатами Федерального Собрания отклоненного Президентом федерального закона должно проводиться в установленном Конституцией порядке. Это означает, что на рассмотрение такого федерального закона распространяются положения ч. 1 и 3 ст. 105, положение ч. 4 ст. 105 о 14-дневном сроке для Совета Федерации в толковании, которое дано постановлением Конституционного Суда от 23 марта 1995 г. (ВКС, 1995, N 2-3), а также положения ч. 1 и 3 ст. 107 Конституции. Совет Федерации в данном случае не вправе ограничиваться молчаливым одобрением федерального закона.

В отношении предусмотренного комментируемой частью 14-дневного срока так же, как и в предыдущих случаях, не установлено, в каких днях этот срок исчисляется - в календарных или в рабочих.

Если Государственная Дума внесет в федеральный закон какие-либо изменения, он считается принятым заново, и тогда в отношении прохождения его применяются без каких-либо оговорок положения ч. 3 ст. 104, ч. 2-5 ст. 105 и ст. 106 Конституции, а затем и комментируемая статья.

Второе предложение комментируемой части определяет условия, при которых вето Президента считается преодоленным, а сам он обязывается подписать федеральный закон в течение семи дней и обнародовать его. Это имеет место в том случае, если ни одна из палат при повторном рассмотрении не внесла в федеральный закон никаких изменений и одобрила его установленным в Конституции квалифицированным большинством голосов - 2/3 от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. Конституционный Суд в п. 2 своего Постановления от 12 апреля 1995 г. по делу о толковании ч. 3 ст. 103, ч. 2 и 5 ст. 105, ч. 3 ст. 107, ч. 2 ст. 108, ч. 3 ст. 117 и ч. 2 ст. 135 Конституции (ВКС, 1995, N 2-3) разъяснил, что положение об общем числе членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы следует понимать как предусматривающее голосование и определение результатов раздельно по палатам, при том, что, согласно п. 1, общим числом членов каждой палаты считается конституционное число, т.е. 178

членов Совета Федерации и 450 депутатов Государственной Думы. Для преодоления вето Президента по федеральному закону требуются, следовательно, не менее 300 голосов в Думе и не менее 119 голосов в Совете Федерации.

Согласно положениям гл. 15 Регламента Думы, утвержденного ее постановлением от 25 марта 1994 г. N 80-I ГД (ВФС РФ, 1994, N 3, ст. 160), отклоненный Президентом

федеральный закон направляется советом Думы на заключение ответственного комитета

или специально созданной комиссии, которым на это дается десять дней (опять же неизвестно, каких дней). Комитет или комиссия в своем заключении предлагают Думе одно из трех решений:

- одобрить федеральный закон в редакции, предложенной Президентом (следует при этом иметь в виду, что Президент, отклоняя федеральный закон, вправе ограничиться

концептуальными замечаниями и не предлагать новой его редакции);

- согласиться с предложением Президента о нецелесообразности принятия данного федерального закона (разумеется, если Президент такое предложение выскажет);

- одобрить федеральный закон в ранее принятой редакции.

По получении заключения совет Думы ставит федеральный закон на рассмотрение палаты в первоочередном порядке, и не позднее чем за три дня до проведения заседания Думы о его времени и месте сообщает Президенту и его полномочному представителю. Повторное рассмотрение Думой федерального закона начинается с выступления полномочного представителя Президента, затем излагается заключение комитета или комиссии. Вопрос о нецелесообразности принятия федерального закона может быть поставлен на голосование и считается решенным, если за него проголосовало

большинство от общего числа депутатов. В Совет в этом случае федеральный закон не направляется, и производство по нему считается прекращенным. Если же палата решила провести обсуждение федерального закона и замечаний Президента, то слово предоставляется только представителям фракций и депутатских групп, а заключательное слово - полномочному представителю Президента.

По окончании обсуждения сначала ставится на голосование предложение одобрить

федеральный закон в предложенной Президентом редакции. Оно принимается, если за него проголосовало большинство от общего числа депутатов. Если же это предложение

не принято, голосуется предложение одобрить федеральный закон в ранее принятой редакции, т.е. предпринимается попытка преодолеть вето Президента. Если в Думе попытка успешна, федеральный закон в тот же день направляется Председателем Думы в Совет Федерации.

Если не принято ни одно из упомянутых решений, палата проводит голосование по отдельным разделам, главам, статьям отклоненного Президентом федерального закона, их частям и пунктам в редакции, предложенной Президентом. Перед каждым голосованием выступают полномочный представитель Президента и представитель ответственного комитета или специальной комиссии. Решение принимается большинством

от общего числа депутатов. В случае одобрения предложений Президента повторное рассмотрение федерального закона откладывается до следующего заседания палаты, а комитет или комиссия с привлечением правового управления аппарата Думы готовят текст федерального закона с включением одобренных Думой предложений Президента. Этот текст голосуется Думой и считается одобренным, если поддержан большинством от общего числа депутатов. В этом случае он в течение пяти дней передается Председателем Думы на рассмотрение Совета Федерации.

Важно отметить, что при повторном рассмотрении федерального закона, согласно

Регламенту, обсуждаются только предложения Президента и не допускаются какие-либо

иные поправки.

Регламент Совета Федерации (гл. 12) требует, чтобы вместе с текстом отклоненного

Президентом и повторно рассмотренного Думой федерального закона Совету были представлены также постановление Думы о повторном рассмотрении федерального закона, стенограмма соответствующего заседания Думы, заключение комитета Думы на письмо Президента. Если Дума при повторном рассмотрении приняла федеральный закон в новой редакции, Совет рассматривает его как вновь принятый.

Соответствующий комитет (комитеты) Совета дает по указанным материалам повторное заключение, после чего Председатель Совета включает вопрос о повторном рассмотрении федерального закона в повестку дня заседания. Сроки для комитета и для включения в повестку дня заседания Совета Регламентом не предусмотрены.

При повторном рассмотрении федерального закона, отклоненного Президентом и одобренного Думой в ранее принятой редакции, Совет после обсуждения или без обсуждения голосует вопрос об одобрении федерального закона в ранее принятой редакции. Решение одобрить принимается конституционным квалифицированным большинством не менее 2/3 от общего числа членов Совета. Если такое большинство не получено, федеральный закон считается отклоненным палатой.

В практике палат Федерального Собрания бывают случаи неоднократного голосования

по повторно рассматриваемому федеральному закону, если сразу требуемое квалифицированное

большинство получить не удается. Конституционность такой практики вызывает сомнения, ибо, по существу, происходит выкручивание рук парламентариям.

Статья 108

1. Федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией Российской Федерации.

О толковании части второй статьи 108 Конституции см. постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 1995 г. N 2-П

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.

Комментарий к статье 108

1. Составители первоначального проекта Конституции считали его достоинством по сравнению с проектом, разработанным Конституционной комиссией Съезда народных депутатов Российской Федерации, меньший объем. С этой целью часть конституционной материи должна регулироваться федеральными конституционными законами, которые по своей юридической силе находятся между Конституцией и обычными федеральными законами, что следует из ч. 3 ст. 76 Конституции (см. комментарий к ней).

В ч. 1 ст. 76 Конституции установлено, что федеральные конституционные законы принимаются только по предметам ведения Российской Федерации, т.е. перечисленным в ст. 71 Конституции. Кроме того, еще в 12 статьях Конституции указаны конкретные предметы ведения России, подлежащие регулированию федеральными

конституционными законами. Это ст. 56, устанавливающая конституционные принципы режима чрезвычайного положения; ч. 2 ст. 65, регулирующая возникновение новых субъектов Российской Федерации; ч. 5 ст. 66, регулирующая изменение статуса субъекта Российской Федерации; ч. 1 ст. 70, посвященная государственным символам Российской Федерации; п. "в" ст. 84, посвященный назначению референдума; ч. 3 ст. 87, относящаяся к режиму военного положения; ст. 88 о полномочии Президента

Российской Федерации вводить чрезвычайное положение; п. "д" ч. 1 ст. 103, относящийся к статусу Уполномоченного по правам человека; ч. 3 ст. 118, относящаяся

к установлению судебной системы России; ч. 3 ст. 128, относящаяся к установлению полномочий, порядка образования и деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации и иных федеральных судов; ч. 2 ст. 135, относящаяся к созыву Конституционного Собрания; ч. 1 ст. 137, определяющая порядок изменения Конституции в связи с изменением состава Российской Федерации.

Как видно из приведенного перечня, предметов регулирования федеральным конституционным законом меньше, чем статей Конституции, ибо в разных статьях Конституции, указывающих на необходимость принятия федеральных конституционных законов, речь подчас идет об одном и том же предмете, хотя в ч. 3 ст. 128 Конституции сформулирован предмет для регулирования несколькими федеральными конституционными законами.

В литературе существует различное истолкование комментируемой части. Большинство авторов считает, что только указанные в приведенных статьях предметы могут и должны регулироваться федеральными конституционными законами. Есть, однако, и другая позиция, которая исходит из того, что предметы, указанные в вышеприведенном перечне статей, составляют лишь обязательный минимум для регулирования федеральными конституционными законами, тогда как Федеральное Собрание может в такой форме регулировать и другие общественные отношения, если сочтет это необходимым.

Пока нет официального толкования, данного Конституционным Судом Российской Федерации, обе позиции имеют право на существование. В пользу второй позиции имеются два аргумента – теоретический и практический.

Первый аргумент заключается в том, что приведенный перечень оставляет без внимания многие общественные отношения, имеющие по своему характеру конституционный

характер. Не урегулированы, например, содержание и процедура заключения договоров

о разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, предусмотренных ч. 3 ст. 11 Конституции, а ведь эти договоры изменяют установленное ст. 71 – 73 Конституции распределение компетенции между обоими уровнями управления. Очевидно, что данный институт нуждается в конституционном

регулировании, которое может осуществляться посредством федерального конституционного

закона. Да и такой акт, как Гражданский кодекс от 21 октября 1994 г. и от 22 декабря 1995 г. (СЗ РФ, 1994, N 32, ст. 3301; 1996, N 5, ст. 410), который в публицистике называют конституцией рыночного хозяйства, должен был быть принят (если не целиком, то по крайней мере его часть первая) в форме федерального

конституционного закона, тем более если есть намерение не допускать

существования законодательных норм, ему противоречащих (согласно абзацу второму ч. 2 ст. 3 ГК, "нормы гражданского права, содержащиеся в других законах, должны соответствовать

настоящему Кодексу"). Сейчас же ситуация такова, что федеральный закон, содержащий

нормы гражданского права, не соответствующие ГК, должен получить преимущество

перед ГК, если издан позднее.

Второй аргумент состоит в том, что на практике Федеральное Собрание уже вышло за рамки, содержащиеся в приведенном перечне. Например, Федеральный конституционный закон "О референдуме Российской Федерации" от 10 октября 1995 г. (СЗ РФ, 1995, N 42, ст. 3921) регулирует институт федерального референдума целиком, а не только порядок его назначения, как следовало бы, если буквально придерживаться текста п. "в" ст. 84 Конституции.

2. Комментируемая часть определяет условия принятия федеральных конституционных законов.

Как следует из постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 12 апреля 1995 г. по делу о толковании ч. 3 ст. 103, ч. 2 и 5 ст. 105, ч. 3 ст. 107, ч. 2 ст. 108, ч. 3 ст. 117 и ч. 2 ст. 135 Конституции Российской Федерации (ВКС, 1995, N 2 - 3), для принятия федерального конституционного закона требуется не менее 134 голосов в Совете Федерации и не менее 300 голосов в Государственной Думе.

Хотя, исходя из текста комментируемой части, можно было бы признать, что в отношении принятия федеральных конституционных законов палаты Федерального Собрания полностью равноправны, ч. 2 ст. 104 Конституции подлежит применению и здесь: проекты федеральных конституционных законов вносятся в Государственную Думу. Регламент Государственной Думы, утвержденный ее постановлением от 25 марта 1994 г. N 80-I ГД "О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания - парламента Российской Федерации" (ВФС, 1994, N 3, ст. 160), специально процедуру принятия федеральных конституционных законов не регулирует. Зато Регламент Совета Федерации, утвержденный его постановлением от 6 февраля 1996 г. N 42-СФ "О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" (СЗ РФ, 1996, N 7, ст. 655), посвящает этой процедуре специальную 13-ю главу. Следует сразу же отметить, что одобрение Государственной Думой проекта федерального конституционного закона не превращает его в такой закон. Это превращение происходит лишь с одобрением проекта Советом Федерации.

Согласно Регламенту Совет Федерации рассматривает проект федерального конституционного закона, который уже рассмотрен и одобрен Государственной Думой. Вместе с проектом в Совет представляются стенограмма соответствующего заседания Думы и сопровождающая проект документация. Если в проекте есть нормы, предусматривающие расходы за счет федерального бюджета, к нему должно прилагаться заключение Правительства Российской Федерации, отсутствие которого может служить основанием для отклонения проекта (правильнее, наверно, было бы написать "для возвращения"). Поступивший в Совет проект регистрируется и в течение 48 часов с сопровождающими материалами и документами направляется членам Совета. Дополнительно поступившие из Думы официальные документы, сопровождающие проект, регистрируются и рассматриваются палатой вместе с проектом. Ответственный комитет или комитеты определяются Председателем Совета или его заместителем. Члены Совета организуют обсуждение проекта в субъектах Российской Федерации и при наличии замечаний направляют их в ответственный комитет (комитеты).

Ответственный комитет рекомендует Совету одно из следующих решений:

- одобрить проект, одобренный Думой;
- отклонить этот проект;
- внести в одобренный Думой проект изменения и дополнения и одобрить

проект в редакции Совета. В последнем случае комитет представляет предлагаемую редакцию проекта.

Если комитет предложил одобрить проект, Совет решает, будет ли голосованию предшествовать обсуждение. Если при голосовании необходимое число голосов

в пользу проекта не получено, он считается отклоненным, что оформляется постановлением Совета. Совет может при этом предложить Думе согласовать разногласия и представить желаемые формулировки отдельных частей или положений проекта. В течение пяти дней постановление направляется в Думу. Если Дума с этим согласится, комитет Совета Федерации вносит на заседание Совета предложение проголосовать проект без обсуждения. Если же Дума примет только часть предложений Совета, поступившую из нее редакцию проекта Совет рассматривает как новый проект.

Если Совет одобрил установленным квалифицированным большинством проект, то в течение пяти дней направляет его Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования.

В случае представления комитетом новой редакции проекта обсуждение проводится Советом обязательно. Одобрив эту редакцию, Совет принимает постановление с предложением Думе также одобрить проект в редакции Совета. Если Дума это сделает, повторное голосование проекта на заседании Совета не проводится.

Для преодоления разногласий между палатами может быть создана согласительная комиссия.

Из текста второго предложения комментируемой части следует, что Президент в данном случае правом вето не располагает. В течение четырнадцати дней (опять же неизвестно, календарных или рабочих) он обязан подписать и обнародовать федеральный конституционный закон.

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.

Комментарий к статье 109

1. Роспуск плавой государства парламента или его нижней палаты - конституционное средство разрешения правительственного кризиса, вызванного конфликтом между законодательной и исполнительной властью или невозможностью в течение длительного времени сформировать правительство, пользующееся поддержкой парламентского большинства. Институт такого роспуска представляет собой характерную черту парламентарной или смешанной формы правления. Лишь президентские республики (США, Мексика, Бразилия и др.) не знают этого института. Роспуск парламента

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

или его нижней палаты – это баланс их права выразить недоверие правительству, влекущее его отставку. Посредством роспуска и последующих выборов избирателям предоставляется возможность разрешить конфликт между властями: в зависимости от того, какие партии одержат победу на выборах, решится вопрос о том, сохранится прежний глава правительства (а следовательно, во многом и остальной его состав) или будет заменен новым.

У нас попытка создания в 1991 г. формы правления, близкой к американской, успеха не имела. Низкий уровень политической культуры общества привел к тому, что законодательная и исполнительная власть не сумели наладить сотрудничество, оказались неспособными к компромиссам и конфликт между ними чуть не вызвал в 1993 г. гражданскую войну. Конституционных же выходов из возникшего тупика не было.

Поэтому при разработке действующей Конституции было решено такие выходы создать, и одним из них стал институт роспуска Государственной Думы Президентом. Это полномочие Президента записано в п. "б" ст. 84 Конституции и урегулировано в упомянутых ее ст. 111 и 117 в связи с формированием Правительства Российской Федерации и его взаимоотношениями с Государственной Думой (см. комментарии к этим статьям). Работа Государственной Думы и осуществление мандата ее депутатами приостанавливаются со дня опубликования указа Президента о роспуске; прекращение же полномочий Думы имеет место, согласно ч. 4 ст. 99 Конституции, с началом работы новой Думы.

2. Комментируемая часть представляет собой конституционную гарантию того, что страна в случае роспуска Государственной Думы не будет долгое время оставаться без законодательного органа. Совет Федерации роспуску не подлежит, однако без Государственной Думы он может осуществлять лишь полномочия, перечисленные в ст. 102 Конституции, тогда как законодательная функция Федерального Собрания после роспуска Государственной Думы не может осуществляться.

Чтобы был соблюден установленный в комментируемой части 4-месячный срок, не позднее которого вновь избранная Дума должна начать работу, необходимо, чтобы выборы были проведены не позднее чем через три месяца после роспуска, ибо, согласно ч. 2 ст. 99 Конституции, на свое первое заседание Государственная Дума должна собраться на 30-й день после избрания. С учетом этой даты должна планироваться избирательная кампания.

3. В комментируемой части содержится первое ограничение возможности роспуска Государственной Думы. В течение года после избрания Думы она не может быть распущена, если выразит недоверие Правительству Российской Федерации или откажет ему в доверии (см. комментарий к ч. 3 и 4 ст. 117). Она подлежит в этот период роспуску только в случае, если трижды отклонит представленные Президентом Российской Федерации кандидатуры на должность Председателя Правительства (см. комментарий к ч. 4 ст. 111).

4. Комментируемая часть означает второе ограничение возможности роспуска Государственной Думы. Роспуск невозможен после того, как Государственная Дума приняла постановление о выдвижении против Президента Российской Федерации обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления (см. комментарий к ч. 1 и 2 ст. 93 и п. "ж" ч. 1 ст. 103). Запрещение роспуска действует на период, пока Совет Федерации не примет своего решения по обвинению или пока не истечет предусмотренный в ч. 3 ст. 92 Конституции трехмесячный срок. Если Президент отрешен от должности, то, естественно, распустить Думу не может. То же относится и к Председателю Правительства Российской Федерации, который в случае отрешения Президента от должности, а также в иных случаях, когда Президент не в состоянии выполнять свои обязанности, замещает его. Если

же Президент остался в должности, то после соответствующего постановления Совета Федерации или истечения указанного в ч. 3 ст. 93 Конституции трехмесячного срока его полномочие распускать в установленных случаях Думу восстанавливается.

5. В комментируемой части установлены еще два ограничения возможности роспуска Государственной Думы.

Первое из них имеет силу в период действия военного или чрезвычайного положения. Очевидно, что в условиях, когда в силу чрезвычайных обстоятельств полномочия исполнительной власти расширяются, особенно важно, чтобы существовал серьезный противовес ей в лице полноценной законодательной власти. В такой период парламент должен особенно тщательно следить за тем, чтобы военное или чрезвычайное положение длилось не дольше необходимого времени и чтобы исполнительная

власть оставалась в рамках Конституции и федерального закона.

Следует подчеркнуть, что полномочие Президента Российской Федерации распускать

в установленных случаях Думу приостанавливается только в том случае, если военное или чрезвычайное положение объявлено на всей территории Российской Федерации, а не на ее части.

Другое ограничение, предусмотренное в комментируемой части, относится к последним шести месяцам пребывания Президента в должности. Данная конституционная

норма имеет целью избавить Президента от искушения перед оставлением своей должности "хлопнуть дверью" и заставить страну проводить в короткий срок две избирательные кампании с частичным наложением одной на другую или совместить парламентские и президентские выборы. Обе ситуации серьезно осложнили бы положение и кандидатов, и избирателей.

Первое из них имеет силу в период действия военного или чрезвычайного положения. Очевидно, что в условиях, когда в силу чрезвычайных обстоятельств полномочия исполнительной власти расширяются, особенно важно, чтобы существовал серьезный противовес ей в лице полноценной законодательной власти. В такой период парламент должен особенно тщательно следить за тем, чтобы военное или чрезвычайное положение длилось не дольше необходимого времени и чтобы исполнительная

власть оставалась в рамках Конституции и федерального закона.

Следует подчеркнуть, что полномочие Президента Российской Федерации распускать

в установленных случаях Думу приостанавливается только в том случае, если военное или чрезвычайное положение объявлено на всей территории Российской Федерации, а не на ее части.

Другое ограничение, предусмотренное в комментируемой части, относится к последним шести месяцам пребывания Президента в должности. Данная конституционная

норма имеет целью избавить Президента от искушения перед оставлением своей должности "хлопнуть дверью" и заставить страну проводить в короткий срок две избирательные кампании с частичным наложением одной на другую или совместить парламентские и президентские выборы. Обе ситуации серьезно осложнили бы положение

и кандидатов, и избирателей.

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.

Комментарий к статье 110

1. Природа и место Правительства Российской Федерации в системе органов государственной власти в процессе проведения с конца 80-х годов политической реформы и конституционных преобразований существенно менялись.

В силу Конституции 1978 г. (с изменениями и дополнениями, внесенными Законом от 27 октября 1989 г. - ВВС РСФСР, 1989, N 44, ст. 1303) Совет Министров РСФСР являлся высшим исполнительным и распорядительным органом государственной власти РСФСР, ответственным и подотчетным перед Съездом народных депутатов и Верховным Советом РСФСР. Поскольку в компетенции данных высших представительных органов государственной власти советского типа было осуществление не только законодательной функции, но и полномочий по исполнению законов, Совет Министров был правомочен решать вопросы государственного управления, отнесенные к ведению РСФСР, за исключением тех, которые входили в компетенцию Съезда народных депутатов и Верховного Совета.

С введением поста Президента РСФСР на основе решений референдума 1991 г. Правительство было включено в систему федеральной исполнительной власти, возглавляемой Президентом Российской Федерации, как орган, подотчетный Президенту Российской Федерации.

Закон "О Совете Министров - Правительстве Российской Федерации", принятый 22 декабря 1992 г. (ВВС РФ, 1993, N 1, ст. 14), урегулировал отношения в сфере осуществления исполнительной власти в Российской Федерации с учетом того, что Президент Российской Федерации был наделен полномочиями по руководству деятельностью Совета Министров. При этом вопросы исполнительной власти были целиком сосредоточены в руках Президента и Правительства вследствие того, что Конституция провозгласила в качестве незыблемой основы конституционного строя разделение властей (ст. 3 Конституции 1978 г. в редакции Закона Российской Федерации от 21 апреля 1992 г., - ВВС РФ, 1992, N 20, ст. 1084).

Принятие Конституции 1993 г. знаменует новый этап в развитии института исполнительной власти, для характеристики которого определяющее значение имеют положения Конституции, согласно которым Правительство самостоятельно осуществляет

государственную власть в Российской Федерации наряду с Президентом Российской Федерации, Федеральным Собранием и судами Российской Федерации (ст. 10 и 11 Конституции). В текст новой Конституции не была включена формула прежней Конституции о подотчетности федерального Правительства Президенту, поскольку Президент Российской Федерации провозглашен главой государства, а не главой исполнительной власти.

Вместе с тем следует отметить, что Конституция наделила Президента широкими полномочиями по формированию Правительства, направлению его деятельности. Президент назначает Председателя (с согласия Государственной Думы) и членов Правительства, принимает решения о его отставке, утверждает структуру федеральных

органов исполнительной власти. Правительство действует на основе указов Президента,

и в случае противоречия актов Правительства Конституции, федеральным законам и указам Президента они могут быть отменены Президентом Российской Федерации.

Анализ конституционных норм о полномочиях Президента и Правительства позволяет прийти к выводу о том, что многие из конституционных полномочий

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

Президента свидетельствуют о наличии у главы государства функций исполнительной власти. К их числу, в частности, относится руководство внешней политикой (п. "а" ст. 86), право председательствовать на заседаниях Правительства (п. "б" ст. 83) и другие.

Кроме того, Президент, реализуя свои конституционные полномочия по определению основных направлений внутренней и внешней политики государства, осуществляет исполнительную власть на практике, принимая многочисленные указы, обусловленные требованиями осуществления экономической и политической реформ и обеспечения социальных преобразований в обществе, в том числе и по вопросам, находящимся в силу ст. 114 Конституции в компетенции Правительства.

Объективная необходимость в согласовании действий Президента и Правительства как органов, обеспечивающих осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации (ч. 4 ст. 78), заставляет находить способы их взаимодействия, исключающие дублирование в управленческой сфере. Правительство проводит работу по осуществлению социально-экономических преобразований, руководствуясь указами Президента Российской Федерации, установками, определенными в таких документах, как послания Президента Федеральному Собранию Российской Федерации. Так, с целью реализации мер, намеченных в Послании Президента Российской Федерации "О действенности государственной власти в Российской Федерации", Правительством принято специальное Постановление от 31 марта 1995 г. N 305, в котором федеральным органам и органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации предписывается, руководствуясь посланием Президента, осуществить разработку и реализацию мероприятий, направленных на обеспечение экономических и социальных прав граждан, скорейшее достижение финансовой стабилизации, совершенствование системы государственного регулирования экономики, развитие рыночных отношений в агропромышленном комплексе и интеграции российской экономики в мировое хозяйство (СЗ РФ, 1995, N 15, ст. 1302).

Сложилась практика систематического информирования Президента Председателем Правительства о работе Правительства, установлен детальный и четкий порядок взаимного согласования проектов актов Президента и Правительства, планов законопроектных работ и т.д. (см. Указ Президента от 10 июня 1994 г., N 1185 - СЗ РФ, 1994, N 7, ст. 697; 1995, N 19, ст. 1732).

Правительство Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и в определенных ею пределах возглавляет единую систему исполнительной власти в Российской Федерации, образуемую федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, и обеспечивает осуществление полномочий федеральной государственной власти на территории Российской Федерации, сочетание интересов Федерации и субъектов Российской Федерации в системе исполнительной власти. По предметам ведения Российской Федерации и полномочиям Российской Федерации по предметам совместного ведения с субъектами Российской Федерации главы администраций подчиняются Президенту и Правительству Российской Федерации. В порядке обеспечения полномочий федеральных органов государственной власти на всей территории Российской Федерации контроль за осуществлением полномочий глав администраций осуществляется Председателем Правительства Российской Федерации (см. Указ Президента Российской Федерации

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

от 3 октября 1994 г. N 1969, - СЗ РФ, 1994, N 24, ст. 2598). При Правительстве Российской Федерации по предложению администраций субъектов Российской Федерации учреждаются их представительства и назначаются руководители представительств. Так, образованы представительства администраций Брянской, Магаданской, Тульской, Самарской, Ивановской областей (СЗ РФ, 1995, N 3, ст. 223; N 7, ст. 574; N 14, ст. 1257; N 29, ст. 2846; N 44, ст. 4215), других областей и автономных округов.

Федеральные органы исполнительной власти находятся в ведении Правительства Российской Федерации, за исключением случаев обеспечения конституционных полномочий

Президента Российской Федерации либо подведомственности Президенту Российской Федерации в соответствии с федеральными законодательными актами. В пределах своей компетенции Правительство Российской Федерации утверждает Положения о федеральных органах исполнительной власти, устанавливает порядок создания и деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, назначает и освобождает заместителей министров, руководителей иных федеральных органов и их заместителей, утверждает членов коллегий министерств и иных федеральных органов исполнительной власти.

Правительство Российской Федерации в рамках отведенных ему полномочий осуществляет контроль за деятельностью федеральных органов исполнительной власти и на основе Закона Российской Федерации "О Совете Министров - Правительстве Российской Федерации" от 22 декабря 1992 г. вправе отменять акты министерств, государственных комитетов Российской Федерации и других подведомственных ему федеральных органов исполнительной власти (ч. 3 ст. 23 Закона).

Конституция 1993 г. изменила характер взаимоотношений органов законодательной и исполнительной власти, а также характер ответственности Правительства перед парламентом. Она вывела Правительство из прямого подчинения парламенту, сохранив за Государственной Думой контроль в ключевой сфере - бюджетной политике. Правительство представляет Государственной Думе федеральный бюджет и отчет об исполнении федерального бюджета за прошедший финансовый год. В соответствии с Конституцией Российской Федерации Правительство дает заключения по законопроектам, требующим финансирования из федерального бюджета, в том числе о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства и другим.

Правительство как исполнительная власть должно исполнять и проводить в жизнь федеральные законы. При этом в законах зачастую не только определяется компетенция Правительства в соответствующей сфере, но и даются ему определенные поручения.

Деятельность федерального Правительства оценивается и при рассмотрении палатами Федерального Собрания практики реализации конкретных законов. Так, Государственной Думой отмечено неудовлетворительное финансирование образования и науки и неисполнение Правительством требований ряда законов в этой области. Правительству предложено разработать конкретные программы по выводу из кризиса науки и образования, а Счетной палате Российской Федерации проводить ежемесячную проверку исполнения Правительством соответствующих статей Закона "О федеральном бюджете на 1996 г." (см. Постановление Государственной Думы от 21 февраля 1996 г. - СЗ РФ, 1996, N 10, ст. 864).

В соответствии с Конституцией с Государственной Думой должно быть согласовано назначение Председателя Правительства. Государственная Дума вправе вынести вотум недоверия Правительству.

Как субъект законодательной инициативы Правительство обеспечивает подготовку значительной части законопроектов, назначает официальных представителей в

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

Государственной Думе, участвует в согласительных и рабочих комиссиях по доработке законопроектов.

В целях обеспечения взаимодействия Правительства с палатами Федерального Собрания Правительством принято специальное Постановление от 16 декабря 1994 г. N 1392, которым образовано Представительство Правительства в Федеральном Собрании в составе статс-секретарей - заместителей министров Российской Федерации

и других лиц, назначаемых Правительством, и утверждено Положение об этом Представительстве (СЗ РФ, 1994, N 35, ст. 3703).

Члены Правительства вправе присутствовать на заседаниях палат Федерального Собрания и быть выслушанными, как и официальные представители Правительства, при рассмотрении соответствующих законопроектов.

Конституция Российской Федерации предоставляет право Правительству Российской Федерации обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросами о соответствии Конституции Российской Федерации федеральных законов, нормативных актов федеральных органов государственной власти, конституций республик, уставов, а также нормативных актов субъектов Российской Федерации, некоторых других правовых актов, определенных Конституцией, с запросами о толковании Конституции Российской Федерации, а также в связи с разрешением споров о компетенции (статья 125 Конституции Российской Федерации).

2. Конституция 1993 г. конкретно определяет круг высших должностных лиц, которые входят в состав Правительства Российской Федерации. Это Председатель Правительства, заместители Председателя и федеральные министры.

Следует отметить, что в силу Конституции РСФСР 1978 г. и Закона Российской Федерации от 22 декабря 1992 г. "О Совете Министров - Правительстве Российской Федерации", помимо руководителей федеральных органов исполнительной власти, в состав Правительства РСФСР входили по должности председатели Советов Министров республик в составе России. Закон "О Совете Министров - Правительстве Российской Федерации" предусматривает также вхождение в состав Совета Министров руководителя аппарата Совета Министров (см. ст. 7 Закона).

Если в соответствии с прежней Конституцией на назначение министров иностранных дел, обороны, безопасности, внутренних дел Президенту требовалось согласие Верховного Совета (см. ст. 109 (п. 3 ч. 1), 121-5 (п. 5) Конституции Российской Федерации 1978 г. в редакции Закона от 9 декабря 1992 г. - ВВС РФ, 1993, N 2, ст. 55), то по действующей Конституции весь состав Правительства утверждается Президентом Российской Федерации, при этом согласие Государственной Думы дается только на назначение Председателя Правительства.

Новая Конституция сократила число должностных лиц, входящих в состав Правительства, исключив из него председателей Государственных комитетов и установив, что члены Правительства должны быть в ранге не ниже федерального министра. Поскольку формирование Правительства тесно связано с его структурой (ст. 112 Конституции) и зависит от усмотрения Президента Российской Федерации, решающего эти вопросы по представлению Председателя Правительства, то на практике в состав Правительства включаются и должностные лица, не возглавляющие какие-либо министерства, а получившие ранг министра в соответствии с Указом Президента и вследствие этого включенные в состав Правительства.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 10 января 1994 г. N 66 "О структуре федеральных органов исполнительной власти" (СЗ РФ, 1994, N 3, ст. 190) в Правительство входят не только заместители Председателя

Правительства, как это значится в формулировке Конституции, но и первые заместители
Председателя (п. 9 Указа).

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 Российской Федерации или после отставки Правительства Российской Федерации либо в течение недели со дня отклонения кандидатуры Государственной Думой.

3. Государственная Дума рассматривает представленную Президентом Российской Федерации кандидатуру Председателя Правительства Российской Федерации в течение недели со дня внесения предложения о кандидатуре.

4. После трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации Государственной Думой Президент Российской Федерации назначает Председателя Правительства Российской Федерации, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы.

Комментарий к статье 111

1. Комментируемая часть предусматривает при назначении главы Правительства Российской Федерации необходимость согласования волею Президента Российской Федерации и Государственной Думы. Это парламентский элемент в российской форме правления, характеризующейся как смешанная ("президентско-парламентарная") республика. Такое согласование волею призвано придать Правительству необходимую устойчивость и авторитетность.

Само назначение имеет место в случае смены Президента или его повторного избрания (см. комментарий к ст. 116) или в случае отставки Правительства по любой причине (см. комментарий к ст. 117). Ни одна из этих ситуаций в период действия настоящей Конституции еще не возникала.

Здесь важно отметить, что кандидатура будущего Председателя Правительства определяется Президентом, а Государственная Дума лишь соглашается или не соглашается с ней, но свою кандидатуру выдвинуть не может.

2. В комментируемой части устанавливаются сроки для внесения Президентом Российской Федерации в Государственную Думу кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации. Необходимость конституционного установления таких сроков диктуется стремлением обеспечить непрерывность функционирования исполнительной власти, не допустить длительного отсутствия полномочного Правительства.

Сроки в комментируемой и следующей статьях установлены не в днях, как в остальных статьях Конституции, а в неделях, что не оставляет возможности различного толкования соответствующих периодов времени (не может быть вопроса о том, рабочая неделя имеется в виду или календарная). Из такого определения сроков следует, что Государственная Дума не может прервать свою работу, если Председатель Правительства не назначен. Впрочем, отсутствие унификации при определении конституционных сроков, скорее всего, объясняется недоработкой редакторов, готовивших текст Конституции к вынесению на референдум.

3. Комментируемая часть определяет срок для Государственной Думы, в течение которого она должна рассмотреть представленную Президентом Российской Федерации кандидатуру на должность Председателя Правительства Российской Федерации.

Регламент Государственной Думы Федерального Собрания – парламента Российской Федерации, утвержденный Постановлением Государственной Думы от 25 марта 1994 г. N 80-I ГД (ВФС РФ, 1994 г., N 3, ст. 160), следующим образом урегулировал процедуру решения вопроса о даче согласия на кандидатуру Председателя Правительства.

По получении представления Президента Председатель Государственной Думы немедленно извещает об этом депутатов, которым вручается текст представления. Президент или его полномочный представитель представляет кандидатуру Председателя Правительства. Кандидат докладывает Думе программу основных направлений деятельности будущего Правительства, после чего в течение не более 30 минут отвечает на вопросы депутатов. При обсуждении слово предоставляется представителям фракций и депутатских групп.

Решение о даче согласия принимается тайным голосованием бюллетенями или с применением электронной системы. По результатам голосования принимается постановление (см. комментарий к ст. 103 (3)).

4. Комментируемая часть регулирует ситуацию, которая складывается в случае трехкратного отклонения Государственной Думой кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации, представленных Президентом Российской Федерации. Из текста Конституции неясно, вправе ли Президент повторно предлагать уже отклоненную кандидатуру. Поскольку в конституционном тексте говорится о кандидатурах, из этого можно сделать вывод, что таких кандидатур должно быть не менее двух, а следовательно, одну кандидатуру Президент может предложить два раза. Из текста же Регламента Государственной Думы напрашивается вывод о том, что при всех трех представлениях кандидатуры должны быть различными. Регламент палаты не является, однако, обязательным для Президента актом.

Из текста комментируемой части следует со всей определенностью, что после третьего отклонения Думой представленной Президентом кандидатуры Председателя Правительства Президент уже обязан назначить Председателя Правительства и распустить Думу с назначением новых ее выборов. При назначении в этом случае Председателя Правительства Конституция уже ничем Президента не связывает: назначенной может быть любая из представившихся Думе кандидатур или даже лицо, кандидатура которого Думе не представлялась.

После выборов, однако, необходимо получить на назначение согласие новой Думы. Это следует из общего принципа, содержащегося в ч. 1 комментируемой статьи. В случае троекратного отказа в даче согласия должен последовать роспуск и этой Думы.

Такая гипотетическая ситуация свидетельствовала бы о полной неспособности Президента к нахождению компромиссов с политическими силами, которые находятся к нему в оппозиции, однако пользуются в стране значительным влиянием, поскольку от созыва к созыву располагают абсолютным большинством голосов в Думе. Ни один бюджет не выдержит многократных парламентских перевыборов, а кроме того, это могло бы привести к острому кризису власти на фоне раздражения и усталости избирателей. Поэтому, хотелось бы надеяться, что реализация положения ч. 4 комментируемой статьи на практике иметь места не будет.

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.

Комментарий к статье 112

1. Действующая структура федеральных органов исполнительной власти включает Правительство Российской Федерации, а также федеральные органы исполнительной власти, которые подразделяются на федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти. Она утверждена на основе Конституции 1993 г. Указом Президента Российской Федерации от 10 января 1994 г. N 66 "О структуре федеральных органов исполнительной власти" (САПП, 1994, N 3, ст. 190) с последующими изменениями и дополнениями.

Прежняя Конституция Российской Федерации исходила из того, что структура центральных органов государственного управления определялась законом.

Конституция

1993 г. не дает четкого ответа, кто должен окончательно утверждать перечень федеральных органов исполнительной власти, она лишь устанавливает, что предложения

по структуре вносятся Председателем федерального Правительства в недельный срок после его назначения Президенту Российской Федерации.

Сформированная упомянутым Указом Президента Российской Федерации структура федеральных органов исполнительной власти призвана служить инструментом проведения политической и экономической реформ на основе Конституции 1993 г., осуществления полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации и ее субъектов.

Вместе с тем анализ норм текущего законодательства показывает, что в регулировании вопросов предназначения органов, подведомственных Правительству Российской Федерации, их взаимоотношений внутри исполнительной власти во многом сохранена преемственность с Законом Российской Федерации от 22 декабря 1992 г. "О Совете Министров - Правительстве Российской Федерации" (ВВС РФ, 1993, N 1, ст. 14). Федеральные министерства в своем большинстве остаются органами, осуществляющими отраслевое управление, а государственные комитеты и комитеты действуют как коллегиальные органы функционального и межотраслевого управления.

Помимо этих органов в структуру федеральной исполнительной власти входят различные государственные и федеральные службы, агентства, департаменты, федеральные надзоры, Управление делами Президента, которые, как и министерства, образуются указами Президента Российской Федерации.

Ряду федеральных органов исполнительной власти придан особый статус: они подведомственны Президенту Российской Федерации по вопросам обеспечения конституционных полномочий главы государства либо подведомственности ему в соответствии с законодательными актами Российской Федерации. К их числу относятся: министерства - обороны, внутренних дел, иностранных дел, а также Федеральная служба России по телевидению и радиовещанию, Государственная архивная служба России, Главное управление охраны Российской Федерации, Служба внешней разведки Российской Федерации, Федеральное агентство правительственной связи и информации, Федеральная пограничная служба, Федеральная служба безопасности Российской Федерации, Федеральный надзор России по ядерной и радиационной безопасности, Государственный комитет Российской Федерации по военно-технической политике.

2. Часть 2 данной статьи Конституции тесно связана с ее ч. 1, поскольку формирование персонального состава Правительства предопределено ч. 2 ст. 110 Конституции и зависит от структуры федеральных органов исполнительной власти.

Конституция не устанавливает срок для внесения Председателем федерального Правительства предложений по его составу. Представляется, что формирование

нового Правительства в полном составе должно происходить при назначении его Председателя, а внесение отдельных персональных изменений в состав Правительства может осуществляться в течение всего срока полномочий Правительства (см. также комментарий к ч. 2 ст. 110 Конституции).

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.

Комментарий к статье 113

Правительство Российской Федерации является традиционно коллегиальным органом, каковыми были и его предшественники – Совет Народных Комиссаров, Совет Министров. При этом действующая Конституция Российской Федерации отводит Председателю Правительства определяющую роль в направлении деятельности Правительства и организации его работы. Это обеспечивается конституционным порядком назначения главы Правительства Президентом Российской Федерации с согласия Государственной Думы (ст. 111), правом Председателя ставить перед этой палатой Федерального Собрания вопрос о доверии Правительству (ч. 4 ст. 117), а также закреплением в Конституции Российской Федерации важнейших полномочий Председателя Правительства по формированию состава Правительства и определению структуры федеральных органов исполнительной власти (ст. 112). Эти и другие положения позволяют прийти к выводу о сочетании коллегиальности и единоначалия в определении конституционного статуса федерального Правительства.

Председатель Правительства осуществляет свою деятельность, руководствуясь Конституцией Российской Федерации, в соответствии с федеральными законами и указами Президента Российской Федерации.

Исходя из основных направлений внутренней и внешней политики государства, одобряемых Президентом, Председатель Правительства определяет основные направления деятельности Правительства.

В соответствии со своим статусом главы Правительства Председатель представляет Правительство Российской Федерации в отношениях с Президентом Российской Федерации, а также палатами Федерального Собрания, в том числе при представлении федерального бюджета и отчета о его исполнении, проектов федеральных законов. Представительские функции осуществляются Председателем федерального Правительства во взаимоотношениях с субъектами Российской Федерации и в международных отношениях.

Существенны полномочия Председателя Правительства по организации работы Правительства. Он руководит заседаниями Правительства и председательствует на них (Президент Российской Федерации в силу Конституции вправе также председательствовать на заседаниях Правительства), утверждает план заседаний Правительства и его Президиума, одобряет проект повестки дня конкретного заседания, распределяет обязанности между заместителями Председателя Правительства, подписывает акты Правительства. Председатель вправе принимать собственные распоряжения по отдельным

вопросам, руководит аппаратом Правительства.

Председатель Правительства, как и иные лица, входящие в его состав, не может занимать никакой другой должности в государственных, коммерческих организациях, общественных объединениях, не имеет права на предпринимательскую деятельность, а также любую иную оплачиваемую работу, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности.

Во всех случаях, когда Президент Российской Федерации не в состоянии выполнять свои обязанности, их временно исполняет Председатель Правительства Российской Федерации. Однако в этих случаях круг полномочий исполняющего обязанности

Президента ограничен Конституцией Российской Федерации (ч. 3 ст. 92 Конституции).

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.

Комментарий к статье 114

а) Бюджетные права Российской Федерации основываются на конституционных нормах, провозглашающих суверенитет Российской Федерации на всей ее территории и предусматривающих, что в ведении Российской Федерации находится установление основ федеральной политики, федеральные программы развития всех сфер общественной жизни, финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование (ч. 1 ст. 4, пп. "е", "ж" ст. 71 Конституции).

Субъекты Федерации участвуют в осуществлении федеральных полномочий в пределах и формах, установленных настоящей Конституцией и федеральными законами. Их участие в осуществлении бюджетных прав, принадлежащих непосредственно Российской Федерации, обеспечивается представительством в федеральных органах законодательной

власти (ч. 2 ст. 95 Конституции).

Закрепленный Конституцией правовой статус субъектов федерации (ст. 5, 72-73) и органов местного самоуправления (ст. 12 гл. 8) предопределяет их бюджетную самостоятельность. Они имеют свой бюджет, самостоятельно устанавливают свою бюджетную систему, принимают свои нормативные акты о порядке формирования и исполнения своих бюджетов (ст. 2 Закона Российской Федерации "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" - ВВС РФ, 1993, N 18, ст. 635).

Закон Российской Федерации "Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса", далее, - Закон об основах бюджетного устройства (ВВС РФ, 1991, N 46, ст. 1543), подразделяет бюджеты по уровням их формирования на федеральный бюджет, бюджеты субъектов федерации и местные бюджеты и определяет бюджетную систему как основанную на экономических отношениях и установленных юридических нормах совокупность указанных бюджетов. Взаимная связь бюджетов различных уровней обеспечивается через использование регулирующих доходных источников, создание целевых и региональных фондов и возможность их частичного перераспределения.

Регламентируемая законом деятельность органов законодательной и исполнительной властей по разработке, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджета представляет собой бюджетный процесс (ст. 4 Закона об основах бюджетного устройства).

Распределение полномочий в сфере бюджетного процесса осуществляется на

основании конституционного принципа разделения властей и разграничения их компетенции. Рассмотрение, утверждение и контроль за исполнением федерального бюджета Конституцией относится к компетенции Государственной Думы. На Правительство

возлагается обязанность разработать и представить Государственной Думе федеральный

бюджет и обеспечить его исполнение. Представить Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета (ст. 10, ч. 1, ст. 105, п. "а", ч. 1, ст. 114 Конституции).

Порядок разработки, рассмотрения и утверждения федерального бюджета подробно

регламентирован Законом об основах бюджетного устройства (ст. 20-24). Согласно этому порядку за 18 месяцев до начала соответствующего финансового г. Президент Российской Федерации принимает решение о начале работы над проектом федерального бюджета. Правительство своим постановлением определяет порядок и сроки разработки

бюджетной системы Российской Федерации в целом на соответствующий финансовый год, определяет механизм согласования представленных расчетов и заявок.

Разработка федерального бюджета начинается с прогнозирования социально-экономического

развития страны, составления сводного баланса финансовых ресурсов, определения основных направлений бюджетной политики, расчета контрольных цифр проекта бюджета. Прогнозы общеэкономических показателей доводятся до сведения министерств

и ведомств Российской Федерации, государственных организаций, субъектов федерации.

В установленные сроки министерства и ведомства представляют свои расчеты и обоснования планируемых на соответствующий период расходов на содержание учреждений

и организаций, финансируемых из федерального бюджета, а субъекты федерации представляют свои запросы и обоснования размеров нормативов отчислений от регулирующих доходов, размеров субвенций и дотаций, выделяемых из федерального бюджета. Министерство финансов анализирует представленные показатели и на их основе разрабатывает контрольные цифры федерального бюджета, которые передаются

субъектам федерации для их проработки и согласования. Исходя из интересов развития своих территорий, субъекты федерации могут вносить предложения по корректировке показателей проекта бюджета.

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

Полнота и реальность федерального бюджета достигаются путем включения в него всех видов источников бюджетных доходов и всех направлений расходов, связанных с финансированием из федерального бюджета.

Принятый федеральный бюджет оформляется законом и становится обязательным для исполнения на всей территории России (ч. 1 ст. 76 Конституции).

В исполнении федерального бюджета в той или иной мере принимают участие все органы представительной и исполнительной властей, министерства, ведомства, предприятия, учреждения и иные организации, но практическую работу по исполнению федерального бюджета осуществляет Министерство финансов Российской Федерации. В соответствии с законодательством Российской Федерации оно проводит корректировку

бюджетных показателей, контролирует исполнение федерального бюджета и целевое использование средств федерального бюджета, выделяемых предприятиям и организациям,

составляет отчет об исполнении бюджета и представляет его Правительству (см. Положение о Министерстве финансов Российской Федерации, утвержденное постановлением

Правительства Российской Федерации от 19 сентября 1994 г. - СЗ РФ, 1994, N 19, ст. 2211).

Значительная роль в исполнении федерального бюджета принадлежит Главному управлению федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации, которое организует бюджетное и финансовое исполнение федерального бюджета, ведет сводный реестр распорядителей средств федерального бюджета, организует распределение в установленных размерах доходов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации и выполняет иные функции, связанные с исполнением федерального бюджета (см. Положение о федеральном казначействе Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 27 августа 1993 г. - СЗ РФ, 1993, N 35, ст. 3320).

Исполнение федерального бюджета осуществляется и налоговой службой, которая следит за полнотой и своевременностью перечисления налогов и сборов в федеральный

бюджет (см. Законы Российской Федерации "О Государственной налоговой службе Российской Федерации" от 21 марта 1991 г. - ВВС РСФСР, 1991, N 15, ст. 492; "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" от 27 декабря 1991 г. - ВВС РФ, 1992, N 34, ст. 1972).

В ходе исполнения федерального бюджета Правительство может вносить изменения

по доходам и расходам бюджета в пределах утвержденных ассигнований по статьям функциональной бюджетной классификации. Принимает меры к сокращению дефицита федерального бюджета, к укреплению его доходной части, предотвращению неконтролируемых расходов бюджета.

Составление отчета об исполнении федерального бюджета начинается с принятия Правительством постановления, которым все органы и организации, связанные с исполнением федерального бюджета, обязываются представить в Министерство финансов сведения по исполнению бюджета. Министерство финансов составляет проект отчета по всем основным показателям доходов и расходов и направляет его Правительству. В Государственную Думу отчет об исполнении федерального бюджета Правительство представляет в мае г., следующего за отчетным.

б) Финансовое, валютное, кредитное регулирование и денежная эмиссия находятся в исключительном ведении Российской Федерации (п. "ж" ст. 71 Конституции).

Необходимость проведения в этой сфере деятельности единой политики обуславливается

конституционными нормами, закрепляющими федеративное устройство Российской Федерации, основанное на ее государственной целостности, и конституционным статусом денежной системы России (ст. 5, 75 Конституции).

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

Единая финансовая, кредитная и денежная политика является мощным регулятором экономики страны и рыночных отношений и необходимым условием обеспечения гарантированного Конституцией (ст. 8) единства экономического пространства свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств, поддержки конкуренции, свободы экономической деятельности.

Проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики Правительство осуществляет через специально созданные для управления финансами органы. В числе этих органов ведущее место занимает Министерство финансов Российской Федерации, на которое возложено общее руководство организацией финансов в стране, обеспечение единых принципов финансирования производственной и социальной

сфер, создание финансовой базы для комплексного развития территорий (см.

Положение

о Министерстве финансов Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 19 сентября 1994 г. - СЗ РФ, 1994, N 19, ст. 2211).

Главное управление федерального казначейства Министерства финансов Российской

Федерации и подчиненные ему территориальные органы федерального казначейства осуществляют управление доходами и расходами в процессе исполнения федерального бюджета и контроль за поступлением, целевым и экономным использованием государственных

средств (см. Указ Президента Российской Федерации "О федеральном казначействе". - ВВС РФ, 1992, N 650, ст. 2978; Положение о федеральном казначействе Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 27 августа 1993 г. - САПП РФ, 1993, N 35, ст. 3320).

Властными полномочиями в области организации денежно-кредитного обращения наделен Центральный банк Российской Федерации. На него возложено осуществление денежной эмиссии и защиты, обеспечения устойчивости и повышения покупательной способности рубля, а также обеспечение эффективного и бесперебойного функционирования

системы расчетов (см. ст. 75 Конституции; Закон "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" в редакции Закона от 25 апреля 1995 г. - СЗ РФ, 1995, N 18, ст. 1593).

Российская финансовая корпорация осуществляет от имени Правительства Российской Федерации финансирование инвестиционных проектов на возвратной и платной основе за счет централизованных финансовых и кредитных ресурсов (см. Указ Президента Российской Федерации от 15 марта 1993 г. - САПП РФ, 1993, N 12, ст. 991; Постановление Совета Министров - Правительства Российской Федерации

от 17 апреля 1993 г. "О Российской финансовой корпорации". - САПП РФ, 1993, N 17, ст. 1548).

Правительство, направляя деятельность министерств, государственных комитетов

и других подведомственных ему органов в области финансов, принимает меры к тому, чтобы эти органы в полном объеме использовали предоставленные им полномочия

для выполнения возложенных на них задач и осуществления ими своих функций.

Принимает правовые акты, регулирующие порядок их деятельности, к числу которых относятся утверждаемые им положения об этих органах. Правительство имеет право отменять акты подведомственных ему органов (ст. 23 Закона Российской Федерации от 22 декабря 1992 г. "О Совете Министров - Правительстве Российской Федерации". - (ВВС РФ, N 1, ст. 14).

Основные направления деятельности в сфере финансовой, кредитной и денежной политики определены в принятой Правительством программе "Реформы и развитие

российской экономики в 1995-1997 годах" (СЗ РФ, 1995, N 28, ст. 2675), действие которой рассчитано на длительный срок. На базе этой программы разрабатываются и принимаются реальные меры по финансовой стабилизации, включая нормализацию денежного обращения, урегулирование взаимных расчетов предприятий и организаций, улучшение работы банков, а также по борьбе с долларизацией экономики и укреплению

российского рубля, усилению контроля за эффективностью осуществляемых государственных расходов, обеспечению целевого направления средств на реализацию федеральных программ.

в) Потребность в единой государственной политике в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии вытекает из единства закрепленных Конституцией прав и свобод для всех граждан Российской Федерации, независимо от того, на территории какого субъекта Федерации человек проживает.

Этим же обуславливается и нахождение вопросов по указанным сферам деятельности в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (пп. "д", "е", "ж" ст. 72 Конституции).

Обеспечение проведения единой государственной политики в области культуры, образования, здравоохранения, социального обеспечения и экологии возлагается на Правительство Российской Федерации, социальная направленность деятельности которого определяется Конституцией, провозгласившей Российскую Федерацию социальным

государством (ч. 1 ст. 7). Правительство призвано реализовать требования Конституции

о создании условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Полномочия Правительства по конкретным направлениям деятельности в социально-культурной

сфере устанавливаются отдельными законодательными актами, в числе которых Основы законодательства Российской Федерации о культуре (ВВС РФ, 1992, N 46, ст. 2615), Закон Российской Федерации "Об образовании" в редакции Закона от 13 января 1996 г. (СЗ РФ, 1996, N 3, ст. 150), Основы законодательства Российской

Федерации об охране здоровья граждан (ВВС РФ, 1993, N 33, ст. 1318), Закон Российской Федерации "Об охране окружающей природной среды" (ВВС РФ, 1992, N 10, ст. 457), Закон Российской Федерации "О государственных пенсиях в РСФСР" (ВВС РФ, 1990, N 27, ст. 351) и другие.

В соответствии с указанными актами Правительство разрабатывает и организует реализацию государственных программ развития культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, охраны окружающей среды. Посредством налоговых льгот и кредитов стимулируется развитие государственных научных центров, специальных образовательных учреждений, школ, студий, укрепление материально-технической базы научных учреждений и объектов, образовательных учреждений и учреждений культуры.

В целях охраны здоровья граждан Правительством принимаются меры по созданию благоприятных условий труда и отдыха, развитию государственной системы здравоохранения

и предоставлению населению доступной медико-социальной помощи, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию, осуществляется контроль за производством

и реализацией доброкачественных продуктов питания. Им устанавливается порядок разработки и утверждения экологических нормативов выбросов и сбросов загрязняющих

веществ в окружающую природную среду, лимитов использования природных ресурсов, размещения отходов, принимаются решения об организации особо охраняемых природных

территорий и объектов и включения их в природно-заповедный фонд России, осуществляется координация работы исполнительных органов всех уровней при реализации экологических программ федерального и международного значения, ликвидации последствий стихийных бедствий, крупных аварий и катастроф.

Правительство определяет порядок реализации прав граждан на пенсионное обеспечение, а также условия пенсионного обеспечения отдельных категорий граждан, разрабатывает и реализует программы социальной защиты пенсионеров и инвалидов, государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, а также других групп населения, нуждающихся в государственной поддержке, и выполняет другие полномочия, связанные с реализацией требований ст. 7 Конституции по обеспечению социальных прав граждан.

г) Федеральная государственная собственность является одним из основных источников обеспечения функционирования государства и развития сфер экономики страны и находится в управлении и ведении Российской Федерации (п. "д" ст. 71 Конституции).

Исключительно к федеральной собственности относятся:

объекты, составляющие основу национального богатства страны, в число которых входят ресурсы континентального шельфа, территориальных вод и морской экономической зоны, охраняемые или особым образом используемые природные объекты, историко-культурные и художественные ценности;

объекты, необходимые для обеспечения функционирования федеральных органов власти и управления и решения общероссийских задач, - государственная казна, имущество вооруженных сил и других войск, выполняющих задачи в области обороны, высшие учебные заведения, научно-исследовательские учреждения и предприятия геологической, картографо-геодезической, гидрометеорологической службы, контроля за состоянием и охраны окружающей среды и природных ресурсов, стандартизации и метрологии, санитарно-эпидемиологической и ветеринарной службы и другие;

предприятия добывающей промышленности, топливно-энергетического комплекса, отраслей железнодорожного, воздушного и трубопроводного транспорта, речного и морского флота и другие объекты отраслей, обеспечивающих жизнедеятельность народного хозяйства России в целом и развитие других отраслей народного хозяйства.

В составе федеральной собственности находятся и такие объекты, которые могут быть переданы в государственную собственность субъектов федерации (ВВС РФ, 1992, N 3, ст. 89).

Имущество, находящееся в государственной собственности, закрепляется за государственными предприятиями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение (ст. 214, 294, 296 ГК).

Управление федеральной собственностью возложено на Правительство Российской Федерации, которое принимает меры по рациональному использованию объектов федеральной собственности, рассматривает проекты программ о приватизации федеральной собственности и рассматривает предложения об основных направлениях использования средств, полученных от приватизации.

Общее управление объектами федеральной собственности на территории России и за рубежом, а также проведение политики приватизации государственных предприятий и объектов недвижимости Правительство осуществляет через Государственный комитет Российской Федерации по управлению государственным имуществом (см. Положение об указанном Комитете, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 4 декабря 1995 г. N 1190. - СЗ РФ, 1995, N 50, ст. 4930), а оперативное решение вопросов управления государственными предприятиями и организациями

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

- через отраслевые министерства и ведомства, которые во всех вопросах своей деятельности подведомственны и подконтрольны ему.

д) Деятельность Правительства в области обороны страны, государственной безопасности и реализации внешней политики основывается на конституционных положениях об обязанности Российской Федерации обеспечивать целостность и неприкосновенность своей территории (ч. 3 ст. 4 Конституции).

Система официально принятых в государстве взглядов на военное строительство, подготовку страны к обороне и использование Вооруженных Сил и других войск для защиты жизненно важных интересов России определена "Основными направлениями военной доктрины Российской Федерации", утвержденными Указом Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 г. (САПП РФ, 1993, N 45, ст. 4329).

Конкретные полномочия Правительства в области обороны и безопасности страны определены Законами Российской Федерации "Об обороне", "О безопасности", "О Государственной границе", "О воинской обязанности и военной службе", "О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, и их семей" и др. (ВВС РФ, 1992, N 42, ст. 2331; ВВС РФ, 1992, N 15, ст. 769; ВВС РФ, 1993, N 17, ст. 594; ВВС РФ, 1993, N 9, ст. 325; ВВС РФ, 1993, N 9, ст. 328).

В соответствии с этими законами Правительство организует оснащение Вооруженных Сил, пограничных и других войск вооружением и военной техникой и обеспечение их материальными средствами и энергетическими ресурсами, определяет порядок предоставления Вооруженным Силам земель, лесов, вод и других природных ресурсов.

С привлечением Министерства обороны, Федеральной пограничной службы, Службы внешней разведки, Федеральной службы контрразведки Правительство разрабатывает и реализует программы вооружения и развития оборонного промышленного комплекса, оперативного оборудования территорий России в целях обороны, по социальному обеспечению военнослужащих и лиц, уволенных с военной службы, а также членов их семей.

Правительством решаются вопросы о создании и ликвидации военных образовательных учреждений профессионального образования, факультетов военного обучения и военных кафедр при образовательных учреждениях высшего профессионального образования, утверждаются положения о воинском учете, призыве на военную службу, проведении военных сборов, военно-врачебной экспертизы.

В пределах своей компетенции Правительство ведет международные переговоры и заключает межправительственные соглашения по вопросам военного сотрудничества, хозяйственной деятельности, а также по вопросам социально-культурной сферы и принимает меры к исполнению международных договоров Российской Федерации, обеспечивает представительство Российской Федерации в иностранных государствах и в международных организациях, осуществляет руководство в области внешней торговли и других видов внешнеэкономической деятельности (ст. 20 Закона Российской Федерации "О Совете Министров - Правительстве Российской Федерации" (ВВС РФ, 1993, N 1, ст. 14).

е) Конституция возлагает на Правительство Российской Федерации осуществление мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью.

В этих целях на основании предложений Министерства внутренних дел, Министерства юстиции, Департамента налоговой полиции, Прокуратуры Российской Федерации Правительство разрабатывает программы по усилению борьбы с преступностью,

укреплению в стране законности и правопорядка, координирует усилия правоохранительных органов по реализации указанных программ.

На Министерство внутренних дел возлагается обеспечение личной безопасности граждан, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений, раскрытие преступлений, охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности (ст. 2 Закона Российской Федерации "О милиции" от 18 апреля 1991 г. - ВВС РФ, 1991, N 16, ст. 503).

Налоговая полиция выявляет, предупреждает и пресекает налоговые преступления и правонарушения, осуществляет сбор и анализ информации об исполнении налогового законодательства, прогнозирование тенденций развития негативных процессов, связанных с налогообложением (ст. 2 Закона Российской Федерации от 20 мая 1993 г. "О федеральных органах налоговой полиции". - ВВС РФ, 1993, N 29, ст. 114).

Правительство определяет порядок и нормы материально-технического обеспечения деятельности судов, прокуратуры, органов внутренних дел, налоговой полиции, решает вопросы о их своевременном финансировании, а также социальном обеспечении их сотрудников. Им устанавливается полный перечень специальных средств, состоящих на вооружении милиции и налоговой полиции, и правила их применения, утверждаются образцы единой форменной одежды сотрудников милиции, налоговой полиции, прокуратуры (ст. 14, 15, 17 Закона Российской Федерации "О федеральных органах налоговой полиции", ст. 44 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации". - ВВС РФ, 1991, N 16, ст. 503; ВВС РФ, 1993, N 29, ст. 114; СЗ РФ, 1995, N 47, ст. 4472).

ж) Содержащийся в ст. 114 Конституции перечень полномочий Правительства не является исчерпывающим. Конституция (п. "ж" ст. 114) обязывает Правительство осуществлять и иные полномочия, возложенные на него Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и указами Президента Российской Федерации.

В частности, Конституция обязывает Правительство обеспечивать в соответствии с Конституцией осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации (ч. 4 ст. 78), давать заключения по всем законопроектам о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства и по другим законопроектам, предусматривающим расходы, покрываемые за счет федерального бюджета (ч. 3 ст. 104).

Указом Президента Российской Федерации от 4 февраля 1993 г. "Вопросы Совета Министров - Правительства" (САПП РФ, 1993, N 6, ст. 480) Правительству поручено утвердить положения о министерствах, государственных комитетах и других подведомственных ему органах государственного управления, за исключением тех, для которых установлен иной порядок утверждения.

Федеральным законом "О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов" от 2 августа 1995 г. (СЗ РФ, 1995, N 32, ст. 3198) на Правительство возложено определение федерального перечня гарантированных государством для указанной категории граждан социальных услуг, а также порядок участия граждан пожилого возраста и инвалидов, проживающих в стационарных учреждениях социального обслуживания, в лечебно-трудовой деятельности в соответствии с медицинскими рекомендациями (ст. 13).

В обязанность Правительства входит установление перечня товаров (работ) длительного пользования, которые по истечении определенного периода могут представлять опасность для жизни, здоровья потребителя, причинять вред его

имуществу или окружающей среде, а также перечень товаров, не подлежащих обмену (ч. 2, 4 ст. 5, ч. 1 ст. 25 Федерального закона "О защите прав потребителей" в редакции Закона от 9 января 1996 г. (СЗ РФ, 1996, N 3, ст. 140).

Дать исчерпывающий перечень полномочий Правительства в данном случае невозможно, поскольку оно осуществляет руководство практически всеми отраслями в области экономики, социально-культурной и административно-политической сфер, находящимися в ведении Российской Федерации и в совместном ведении Федерации и ее субъектов.

2. Порядок деятельности Правительства определен Законом Российской Федерации "О Совете Министров - Правительстве Российской Федерации" от 22 декабря 1992 г. (ВВС РФ, 1993, N 1, ст. 14).

С принятием Конституции Российской Федерации 1993 г., установившей принцип разделения властей, правовой статус Правительства значительно повысился и возросла его роль в обеспечении проведения государством внутренней и внешней политики, обеспечении и защиты гарантированных Конституцией прав и свобод граждан. В силу этого Конституция (ч. 2 ст. 114) устанавливает, что порядок деятельности Правительства должен определяться федеральным конституционным законом.

Однако согласно Заключительному и переходному положению Конституции (ст. 2) Закон Российской Федерации "О Совете Министров - Правительстве Российской Федерации" до принятия указанного федерального конституционного закона подлежит применению в части, не противоречащей Конституции. В соответствии с установленным

Законом о Правительстве порядок на заседаниях Правительства решаются наиболее важные вопросы государственного управления, экономического и социально-

культурного развития Российской Федерации и ее территорий. Заседания проводятся не реже одного раза в квартал и считаются правомочными, если на них присутствуют не менее двух третей членов Правительства. Проходят заседания под руководством Председателя Правительства, а в его отсутствие - первого заместителя Председателя.

Президент Российской Федерации вправе председательствовать на заседаниях Правительства.

В качестве постоянного органа действует Президиум Правительства в составе Председателя Правительства и его заместителей, министра финансов, министра экономики, министра иностранных дел, министра обороны, министра внутренних дел, председателя Государственного комитета по управлению государственным имуществом и руководителя аппарата Правительства. По представлению Председателя Правительства Президент может включить в состав Президиума других членов Правительства.

Порядок внесения в Правительство на рассмотрение, согласование или заключение проектов решений Правительства и иных актов, подготовки и проведения заседаний Правительства и его Президиума, оформления принятых на заседаниях решений определяется Временным регламентом Правительства Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 1995 г. N 778.

Статья 115

1. На основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации Правительство Российской Федерации издаёт 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.

Комментарий к статье 115

1. Реализация конституционных полномочий Правительства Российской Федерации объективно требует издания большого числа правовых актов в сферах управления федеральной собственностью, разработки, координации и выполнения программ экономических преобразований, обеспечения прав и свобод граждан. Правотворческая деятельность Правительства осуществляется на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации. Федеральное Правительство не вправе подменять законодателя и главу государства, его акты носят подзаконный характер и должны соответствовать нормативным указам Президента. Это правило не может рассматриваться как ограничение статуса Правительства и является следствием воплощения принципа разделения властей и разграничения полномочий между органами государственной власти.

Конституция Российской Федерации установила правовые формы актов Правительства в виде постановлений и распоряжений. Постановления принимаются, как правило, в целях нормативного урегулирования отношений или по наиболее важным вопросам, а распоряжения - как индивидуальные правовые акты по оперативным и текущим вопросам.

Правом принятия решений от имени Правительства обладает Президиум Правительства; при этом гарантируется право Правительства контролировать эту деятельность, вплоть до отмены Правительством любого акта Президиума (см. ст. 28 Закона "О Совете Министров - Правительстве Российской Федерации", ВВС РФ, 1993, N 1, ст. 14).

Президентом Российской Федерации в целях обеспечения согласованной деятельности Президента и Правительства, в том числе и в сфере нормативного урегулирования вопросов исполнительной власти, установлено, что законопроекты, вносимые Правительством в Государственную Думу и затрагивающие полномочия Президента Российской Федерации, направляются в Администрацию Президента на согласование. Направляются также на согласование проекты решений Правительства, принимаемых в пределах его компетенции по отнесенным Конституцией к ведению Президента вопросам прав и свобод человека, охраны суверенитета государства, обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти, руководства внешней политикой и по другим вопросам (см. Указ Президента от 10 июня 1994 г. N 1185, СЗ РФ, 1994, N 7, ст. 697; 1995, N 19, ст. 1732).

В соответствии с Временным регламентом Правительства Российской Федерации проекты решений до их внесения в Правительство подлежат обязательному согласованию с заинтересованными органами государственной власти, государственными организациями, а при необходимости - и с общественными и другими организациями. Проекты решений нормативного характера подлежат согласованию с Министерством юстиции Российской

Федерации.

Порядок опубликования и вступления в силу актов Правительства Российской Федерации предусмотрен Указом Президента от 23 мая 1996 г. N 763 (СЗ РФ, 1996, N 22, ст. 2663). Акты Правительства, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус федеральных органов исполнительной власти, а также организаций, вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении семи дней после дня их первого опубликования. Иные акты вступают в силу со дня их подписания. Правительство может установить другой срок введения их в действие. Постановления и распоряжения Правительства публикуются в "Собрании законодательства Российской Федерации", а также в "Российской газете".

Указом Президента Российской Федерации от 24 ноября 1995 г. "О мерах по обеспечению открытости и общедоступности нормативных актов" Правительству предписано принять меры по обеспечению в установленном порядке открытости неопубликованных нормативных актов Правительства и федеральных органов исполнительной власти (СЗ РФ, 1995, N 48, ст. 4660).

2. Постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации обязательны к исполнению всей системой исполнительных органов, а также иными государственными органами, должностными лицами, органами местного самоуправления, общественными объединениями, предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами. Эта обязательность актов Правительства проистекает из принципов, лежащих в основе Российской Федерации как демократического федеративного правового государства. Принцип обязательности актов Правительства на всей территории Российского государства, как и принцип верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов, объективно следует из положений, на которых основано федеративное устройство России - о государственной целостности Российской Федерации, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами и др. Конституция возлагает на Президента и Правительство Российской Федерации обязанность обеспечивать осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации (ч. 4 ст. 78).

3. Полномочие Президента по отмене актов Правительства в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным законам и указам Президента проистекает из статуса Президента как главы Российского государства, гаранта Конституции, прав и свобод человека и гражданина.

Конституционность актов Правительства может быть оспорена в Конституционном Суде Российской Федерации. При этом акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу (п. "а" ч. 2, ч. 6 ст. 125 Конституции).

Ненормативные акты Правительства, не соответствующие закону и нарушающие права и законные интересы организаций и граждан, могут быть признаны недействительными

Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации (ст. 10 Закона "Об арбитражных судах в Российской Федерации" (СЗ РФ, 1995, N 18, ст. 1589)).

Статья 116

Перед вновь избранным Президентом Российской Федерации Правительство Российской Федерации слагает свои полномочия.

Комментарий к статье 116

Данная статья Конституции, по существу, определяет срок полномочий Правительства Российской Федерации, который проистекает из срока полномочий Президента Российской Федерации. Федеральный Президент избирается на четыре г. и вступает в должность на тридцатый день со дня официального объявления Центральной избирательной комиссией Российской Федерации о результатах выборов Президента (ч. 1 ст. 4, ст. 60 Федерального закона от 17 мая 1995 г. "О выборах Президента Российской Федерации". - СЗ РФ, 1995, N 21, ст. 1924).

Правительство Российской Федерации исполняет свои полномочия в течение этого периода, если не вступают в действие нормы Конституции Российской Федерации

об отставке Правительства либо досрочном прекращении исполнения полномочий Президента (см. комментарии к п. "в" ст. 93, ст. 92, 93 и 117 Конституции), когда Правительство досрочно прекращает свои полномочия.

Установив общее правило об обязательности сложения полномочий Правительства перед вновь избранным Президентом, Конституция не определяет конкретные сроки и процедуру этой стадии смены Правительства. Очевидно, такие вопросы подлежат урегулированию в федеральном конституционном законе о порядке деятельности Правительства Российской Федерации. В соответствии с Конституцией формирование нового Правительства начинается после сложения полномочий прежним Правительством и назначения Президентом Российской Федерации с согласия Государственной Думы Председателя Правительства нового состава.

В случае сложения полномочий Правительство продолжает по поручению Президента действовать до формирования нового Правительства (ч. 5 ст. 117 Конституции).

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.

О толковании части третьей статьи 117 Конституции см. постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 1995 г. N 2-П

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.

Комментарий к статье 117

1. Изложенное в комментируемой части право Правительства Российской Федерации может осуществляться им в любое время. Никаких специальных оснований для этого не требуется.

Систематический анализ конституционных положений приводит к заключению, что решение об отставке Правительства может принять единолично его Председатель. Поскольку остальные члены Правительства назначаются и освобождаются от должности по предложению его Председателя, назначение или отставка любого из них не означает и не влечет отставки Правительства. Даже если в отставку подадут все они, Председатель может предложить Президенту Российской Федерации новые кандидатуры на соответствующие должности, и Правительство будет продолжать считаться существующим. Напротив, если Председатель выбудет по какой бы то ни было причине, Правительство подлежит формированию заново. Это положение содержится и в части четвертой ст. 11 действующего, хотя и устаревшего Закона Российской Федерации от 22 декабря 1992 г. "О Совете Министров - Правительстве Российской Федерации" (ВВС, 1993, N 1, ст. 14).

Если Президент примет отставку Правительства, то тогда он должен определить и представить Государственной Думе нового его главу в соответствии со ст. 111 Конституции (см. комментарии к ней). Если же отклонит отставку, то возникнет ситуация, в которой надо разобраться. Трудно себе представить, чтобы не желающий оставаться на своей должности Председатель Правительства работал плодотворно. И вообще никого нельзя заставлять занимать должность против его воли.

Очевидно, что Правительство может подать в отставку по своей инициативе (скорее всего, по инициативе Председателя) в случае какого-то расхождения между ним и Президентом. Если Президент отставку принимает, то, следовательно, имеет намерение назначить нового Председателя, с которым, предположительно, расхождений не предвидится. Напротив, если отставка отклоняется, это может лишь значить, что Президент желает сохранить данного Председателя Правительства и найден какой-то компромисс, позволяющий Правительству под руководством Президента работать дальше. В противном случае отклонение отставки Правительства выглядело бы бессмысленным.

2. Комментируемая часть регулирует другую ситуацию, чем предыдущая, а именно устанавливает право Президента Российской Федерации по своему усмотрению в любое время отправить Правительство Российской Федерации в отставку. Здесь также не требуется никаких специальных оснований. И никакому обжалованию и оспариванию такое решение Президента не подлежит.

3. В комментируемой части регулируется институт, именуемый обычно парламентским вотумом недоверия правительству. Это одна из парламентских черт той формы правления - смешанной республики, которая установлена действующей Конституцией. Правда, у нас в отличие от зарубежных государств с парламентскими и смешанными формами правления реализация последствий вотума недоверия усложнена.

а) Выражение недоверия Правительству Российской Федерации, о котором говорится в первом предложении комментируемой части, означает принципиальное несогласие Государственной Думы с правительственной политикой вообще или по какому-то весьма важному вопросу и невозможность дальнейшего ее взаимодействия с Правительством.

Регламент Государственной Думы, утвержденный ее Постановлением от 25 марта 1994 г. N 80-I ГД "О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

- парламента Российской Федерации" (с изменениями, внесенными Постановлениями Государственной Думы от 14 апреля 1995 г. N 706-I ГД и от 15 ноября 1995 г. N 1320-I ГД - ВФС РФ, 1994, N 3, ст. 160, СЗ РФ 1995 N 17, ст. 1507 и N 486, ст. 4628), урегулировал процедуру выражения недоверия Правительству в гл. 18 следующим образом.

Предложение о выражении недоверия Правительству может вносить группа депутатов численностью не менее 1/5 от общего числа депутатов, т.е. не менее 90 депутатов. Дума рассматривает внесенное предложение в недельный срок во внеочередном порядке. В связи с этим предложением Председатель Правительства или в его отсутствие один из его первых заместителей вправе выступить на заседании Думы с заявлением. В ходе обсуждения депутаты могут задавать вопросы Председателю и членам Правительства. Преимущественное право на выступление предоставляется представителям фракций и депутатских групп. Председатель Правительства или замещающий его заместитель получает слово последним. В течение обсуждения члены Правительства могут получать слово для справок продолжительностью не более трех минут. Предложение о прекращении обсуждения принимается большинством голосов депутатов, участвующих в голосовании.

б) Второе предложение комментируемой части посвящено принятию Государственной Думой решения по вопросу о недоверии Правительству. Голосование открытое и может быть поименным. Если за предложение о выражении недоверия Правительству подано менее 226 голосов, оно считается отклоненным.

в) Третье предложение комментируемой части обязывает Президента сделать выбор между двумя альтернативными решениями:

- согласиться с Думой и отправить Правительство в отставку;
- не согласиться с Думой и сохранить существующее Правительство.

Этот выбор Президент делает исключительно по собственному усмотрению. Разумеется, при этом он должен просчитать политические последствия того или иного решения, особенно с учетом положения, которое содержится в четвертом предложении комментируемой части.

г) Предусмотренный четвертым предложением комментируемой части трехмесячный срок начинает течь со дня, следующего за днем, когда Государственная Дума проголосовала за недоверие Правительству. Если повторное выражение Думой недоверия

Правительству будет иметь место в рамках этого срока (оно может состояться и на следующий день после первого вотума недоверия), наступают последствия, предусмотренные данной нормой: Президент принимает одно из следующих решений:

- отправляет Правительство в отставку;
- распускает Думу. Хотя о новых выборах в данной норме не сказано, они должны быть назначены в соответствии с ч. 2 ст. 109 Конституции.

4. В комментируемой части урегулирован похожий, но все же иной институт, чем в ч. 3. Если там речь шла о вотуме недоверия по инициативе самой Думы, то здесь речь идет об отказе в доверии в ответ на требование Правительства выразить его. Этот институт представляет собой инструмент Правительства для давления на Думу в случаях, когда Правительство добивается, чтобы Дума приняла определенный федеральный закон или иное государственное решение.

а) Первое предложение уполномочивает Председателя Правительства на постановку перед Думой вопроса о доверии Правительству. Конечно, Председатель Правительства может поставить этот вопрос из чистого любопытства, но это было бы несерьезно. На практике вопрос о доверии ставится в тех случаях, когда выраженный или молчаливый отказ палаты принять закон или иное решение препятствует Правительству

проводить ту политику, которую оно считает необходимой. Если вопрос о доверии увязан с находящимся на рассмотрении в палате конкретным проектом, то принятие

проекта означает выражение доверия, и, наоборот, отклонение проекта означает отказ в доверии со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Регламент Думы требует, чтобы представление Правительства с вопросом о доверии было мотивированным. Оно немедленно распространяется среди депутатов. Совет Думы выносит этот вопрос на ее рассмотрение во внеочередном порядке. При этом он может определить срок, необходимый для проведения правовой экспертизы

и изучения фактических обстоятельств, послуживших основанием для постановки вопроса о доверии. Это последнее положение Регламента наводит на мысль, что разработчики поправок к Регламенту от 15 ноября 1995 г. не были знакомы с функционированием данного института в зарубежных демократических странах.

б) Отказ в доверии Правительству, о котором говорится во втором предложении комментируемой части, имеет место в случае, если при голосовании по вопросу Правительства о доверии за доверие не получено большинства голосов от общего числа депутатов, т.е. хотя бы 226 голосов. То же самое имеет место, как упомянуто выше, если такое большинство голосов не было подано за проект, с которым Правительство

связало вопрос о доверии. Такова мировая практика, и такая идея закладывалась в конституционный текст. Она содержалась и в первоначальной редакции части второй ст. 146 Регламента Думы, согласно которой непринятие установленным абсолютным большинством голосов решения о доверии Правительству означает, что Дума отказывает в доверии Правительству.

Постановление же Государственной Думы о внесении в ее Регламент изменений и дополнений от 15 ноября 1995 г. установило, что, если решение о доверии не принято, на голосование должен быть поставлен вопрос об отказе в доверии Правительству, а если не принято ни то, ни другое решение, рассмотрение вопроса по решению Думы откладывается (очевидно, что на неопределенное время). Нетрудно понять, что авторы поправок к Регламенту стремились таким образом и сохранить за Думой возможность не выражать доверия Правительству, а следовательно, не принимать проекты, с которыми оно может связать вопрос о доверии, и вместе с тем избежать последствий фактического отказа в доверии, т.е. возможного роспуска палаты.

На самом деле 7-дневный срок, предусмотренный комментируемой частью, должен отсчитываться со дня, следующего за днем, когда при голосовании в Думе вопроса о доверии Правительству (или о принятии проекта, с которым Правительство связало вопрос о доверии) в пользу доверия (или проекта) не было получено хотя бы 226 голосов. По истечении этих семи дней Президент обязан принять одно из следующих решений:

- отправить в отставку Правительство;
- распустить Думу и назначить новые выборы.

В принципе вопрос о доверии Правительство может поставить и в связи с проектом, для принятия которого требуется квалифицированное большинство голосов в Думе, например в связи с проектом федерального конституционного закона. В этом случае отказ в доверии будет иметь место со всеми последствиями, если за проект будет подано менее 300 голосов депутатов.

5. Комментируемая часть имеет задачей не допустить ситуации, когда исполнительная власть хотя бы на какой-то период времени оставалась без руководства со стороны Правительства Российской Федерации. Здесь, правда, следует иметь в виду, что Правительство в случае отставки или сложения полномочий продолжает действовать до формирования нового Правительства по поручению Президента Российской Федерации.

В случае сложения полномочий поручение должно исходить уже от новоизбранного Президента, который вообще-то может и не воспользоваться услугами прежнего Правительства, сразу назначить новое, получив согласие Думы на кандидатуру

Председателя Правительства или даже назначив на конституционный срок до двух-трех недель (см. ч. 2 и 3 ст. 111) временно исполняющего обязанности Председателя. Точно так же Президент может действовать и в случае отставки Правительства по любой причине.

Остается неясным вопрос, с какого момента Правительство считается сформированным. В некоторых зарубежных странах это момент, когда Правительство принесло присягу. У нас присяга Правительства пока что не предусмотрена и никакой другой момент ни конституционно, ни законодательно не определен. Здесь, следовательно, возможны разные варианты - назначение последнего федерального министра, назначение большинства федеральных министров и т.д.

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.

О судебной системе Российской Федерации см. Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. N 1-ФКЗ

Комментарий к статье 118

1. Правосудие - особый вид юридической деятельности, возлагаемый обществом и государством на судебную власть. Понятия "правосудие" и "судебная власть" не тождественны, хотя они выражают сущностные характеристики одной и той же государственной функции, которая заключается в том, чтобы рассматривать и разрешать различные споры и конфликты, связанные с действительным или предполагаемым нарушением норм права. Правосудие осуществляется именем и властью государства в установленных законом процессуальных формах путем рассмотрения исковых требований, заявлений, ходатайств, других материалов (обвинительный акт прокурора и т.д.) в условиях, обеспечивающих равенство прав сторон. При этом соблюдается ряд конституционно закрепленных процессуальных принципов.

В демократических обществах именно на правосудие возложена миссия защиты конституционных прав и свобод граждан; в этом смысле суды всех видов выполняют две важнейшие и взаимосвязанные функции - правозащитную и правовосстановительную, которые не могут быть выполнены в полном объеме другими правоприменяющими органами.

Положение ч. 1 комментируемой статьи об осуществлении правосудия только судом означает, что в России нет и не должно быть иных, кроме судов, государственных или общественных органов, которые имели бы право разрешать гражданские, уголовные и иные дела. Носителями судебной власти и, следовательно, уполномоченными законом на отправление правосудия могут быть только судьи, а также присяжные и народные заседатели в случаях, установленных законом (см. п. 1 ст. 1 Закона

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

Российской Федерации от 26 июня 1992 г. "О статусе судей в Российской Федерации" – ВВС, 1992, N 30, ст. 1792). Согласно п. 3 ст. 1 этого Закона, судьями "являются

лица, наделенные в конституционном порядке полномочиями осуществлять правосудие и исполняющие свои обязанности на профессиональной основе".

Судья не издает общезначимых правил поведения, он "подводит" определенные нормы закона под индивидуальный случай и выносит решение, являющееся актом применения права. Он призван разрешать конкретные дела, стремясь восстановить нарушенное право, в максимально возможной мере обеспечить возмещение материального и морального ущерба, справедливо разрешить спор, наказать виновного в преступлении или ином правонарушении.

Длительное время в условиях бывшего СССР суды и судьи находились под опекой партийной и государственной номенклатуры. Отбор судей, их назначение на должность, продвижение по службе, стиль работы и даже содержание и характер выносимых решений предопределялись официальным политическим курсом, отражаемым в соответствующих партийных документах. В таких условиях нельзя было и помышлять о независимом и авторитетном правосудии; органы правосудия становились придатком административно-командной системы и, по существу, обслуживали карательные акции советской власти, ее руководящего ядра. Создавались и внесудебные органы с расширенной компетенцией. Так, согласно постановлению ЦИК и СНК СССР от 5 ноября 1934 г. при Народном комиссариате внутренних дел было учреждено Особое совещание с правом применять высылку, ссылку, заключение в исправительно-трудовых

лагерях на срок до пяти лет и высылку за пределы СССР. Наряду с Особым совещанием

на местах, в областных, краевых и республиканских центрах создавались пресловутые

"тройки", возглавляемые начальниками территориальных управлений НКВД. В их состав входили руководители партийных, советских органов и представители прокуратуры.

"Тройки" принимали решения о расстрелах, о лишении свободы на длительные сроки и других внесудебных мерах расправы с неугодными властям людьми. В правовом государстве, каким провозглашена Российская Федерация по Конституции 1993 г., на судебную власть возлагается особая миссия по развитию в обществе принципов демократии и начал справедливости. Для этого создается соответствующая нормативная база.

Судьи обязаны основывать свои решения исключительно на законе, руководствуясь при этом внутренним убеждением. Это означает, что они объективно оценивают представленные сторонами доказательства и самостоятельно принимают решения, не поддаваясь постороннему влиянию.

Конституционное закрепление правосудия как отдельной, самостоятельной и независимой государственной власти впервые было осуществлено в Конституции РСФСР 1978 г. (с изменениями и дополнениями, внесенными в 1989–1992 гг.). Глава IX этой Конституции называлась "Правосудие и прокурорский надзор". В новой Конституции Российской Федерации 1993 г. в полном соответствии с принципом разделения властей идея обособления функций правосудия от функций законодательной

и исполнительной властей нашла отражение в отдельной главе 7 ("Судебная власть"),

идущей вслед за главами 4 ("Президент Российской Федерации"), 5 ("Федеральное Собрание") и 6 ("Правительство Российской Федерации").

Одним из направлений осуществляемой ныне в России судебной реформы должно стать расширение масштабов юрисдикционного контроля со стороны судебной власти

с распространением его на все обжалуемые акты и действия исполнительно-распорядительных органов власти в центре и на местах.

В настоящее время контроль за противозаконными действиями должностных лиц государственного аппарата управления осуществляется лишь эпизодически, при рассмотрении ими конкретных дел; он недостаточно емок и эффективен, учитывая ресурсную перенапряженность судебной системы, отсутствие соответствующей специализации

у многих судей и распространенность правового нигилизма среди подавляющей части граждан, предпочитающих терпеть факты беззакония и произвола, нежели испытывать свои силы и терпение в неравном противоборстве с чиновниками, злоупотребляющими своими прерогативами.

Другая важная цель судебной реформы заключается в повышении качества правосудия, в том числе путем сокращения числа необоснованных или плохо аргументированных решений. Наиболее эффективно эта задача может быть выполнена в рамках апелляционного

обжалования. Подача жалобы в апелляционный суд дает возможность повторного рассмотрения дел, решенных по существу в низших судах, но уже на более высоком профессиональном уровне (в составе коллегии из трех судей), что одновременно повышает уровень правовой защиты законных прав и интересов сторон и авторитет самого решения.

В нынешних условиях целесообразно восстановить трехинстанционную судебную систему, учрежденную еще в ходе судебной реформы 1864 г. в виде: судов первой инстанции (мировых судей и окружных судов), апелляционных судов второй

инстанции, при сохранении существующей - третьей (кассационной) инстанции в лице Верховного Суда Российской Федерации. При этом должен быть учтен положительный опыт апелляционного судопроизводства в системе арбитражных судов России.

2. Перечисленные в п. 2 комментируемой ст. 118 четыре формы осуществления судебной власти - конституционное, гражданское, административное и уголовное судопроизводство - являются равными по своему юридическому статусу и значению формами осуществления судебной власти и, несмотря на специфику каждой из них, базируются на единых принципах. Этот вид власти отличается от законодательной и исполнительной властей в трех аспектах.

Во-первых, любая из ветвей судебной власти по своей природе консервативна и инертна; если законодательная и исполнительная власти могут действовать по собственной инициативе, то судебная власть проявляет свою "инициативу" опосредованно, а именно: она действует только "в ответ" на поступившие на ее рассмотрение заявления, жалобы, ходатайства, материалы уголовных дел.

Право на возбуждение судебного процесса принадлежит обладателю нарушенных прав или государству в лице прокурора. Это условие обязательно для того, чтобы дать ход любому делу, от гражданского до конституционного.

Во-вторых, судебная деятельность подчинена более жестким правилам, чем законодательная и исполнительно-распорядительная деятельность. Судьи обязаны действовать в строгом соответствии с процедурой, установленной в соответствующих процессуальных кодексах и регламентах. Нарушение процедурных правил не только означает нарушение нормального хода судебного разбирательства, но и в ряде случаев может повлечь нарушение законных прав и интересов участников процесса. Судебное решение может быть по этой причине (в ряду других) обжаловано в вышестоящие

судебные инстанции, которые при наличии веских и убедительных доказательств вправе их изменить или отменить.

В-третьих, окончательное, вступившее в законную силу судебное решение имеет авторитет постановления, обязательного для исполнения всеми гражданами,

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

учреждениями и должностными лицами любого уровня, которых оно так или иначе затрагивает. Решения же законодательной или исполнительной власти, как правило, периодически пересматриваются и обновляются.

С 1992 г. в России получило четкую законодательную базу арбитражное судопроизводство в качестве особой формы судебной деятельности.

В соответствии со ст. 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.

По Федеральному конституционному закону от 28 апреля 1995 г. "Об арбитражных судах в Российской Федерации" (СЗ РФ, 1995, N 18, ст. 1589) в системе арбитражного судопроизводства функционируют федеральные арбитражные суды округов, обладающие правом рассмотрения жалоб на решения нижестоящих арбитражных судов. Исходя из принципа двухступенчатой юрисдикции, на региональном уровне в 1995 г. создано десять апелляционных региональных судов с правом пересмотра решений нижестоящих арбитражных судов, включая правовую и фактическую оценки существа спора. Таким образом, наряду с кассацией, существующей в уголовном и гражданском судопроизводстве, в России в сфере арбитражного судопроизводства действует институт апелляции. Что же касается конституционного судопроизводства, то решения Конституционного Суда Российской Федерации имеют окончательную силу и обжалованию и пересмотру не подлежат (см. комментарий к ст. 125).

3. В России действуют Конституционный Суд, Верховный Суд и Высший Арбитражный Суд Российской Федерации. Действуют также другие федеральные суды (см. комментарий к ст. 83, 125-127). Судебная система Российской Федерации устанавливается Конституцией и федеральным конституционным законом.

В соответствии с действующим в Российской Федерации законодательством (см., например, Закон РСФСР 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, входящие в федеральную судебную систему, рассматривают дела о преступлениях военнослужащих и лиц, приравненных к ним по закону (служащих вневедомственной охраны, пожарных и др.). 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.

Споры, возникающие в процессе предпринимательской деятельности и вытекающие из гражданских правоотношений (экономические споры) либо из правонарушений в сфере управления, рассматривают Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, региональные апелляционные арбитражные суды, арбитражные суды краев, областей,

автономной области, автономных округов, Московский и Санкт-Петербургский городские арбитражные суды.

Проектом Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации" предусмотрено создание и других судов федерального уровня. Кроме того, согласно ч. 2 ст. 5 Конституции свое законодательство имеют: республика, край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ. На этом уровне возможно образование так называемых местных судов, которые в своей деятельности руководствуются не только федеральными законами, но и местными (региональными) нормативными актами.

В настоящее время в рамках концепции судебной реформы, указ о разработке которой был подписан Президентом 6 июля 1995 г., осуществляются следующие меры: 1) подготовлен проект Федерального конституционного закона "О судебной власти", который должен определить природу и назначение судебной власти в правовом государстве; структуру органов, входящих в судебную систему; формы взаимодействия судов с органами законодательной и исполнительной властей, органами предварительного расследования, прокуратурой и Министерством юстиции; 2) предусматривается расширение доступа граждан к правосудию, что будет достигаться двумя путями: во-первых, созданием системы мировых судей и окружных судов на местном уровне, а во-вторых, упрощением судебных процедур по малозначительным делам и по спорам, в отношении которых стороны достигнут полюбовного соглашения на основе согласительной процедуры. Такая практика хорошо себя зарекомендовала в зарубежных странах.

В качестве одного из вариантов предполагаются два звена местных судов: мировые судьи, действующие единолично, и окружные суды, действующие в качестве судов первой инстанции в судебных участках и судебных округах. Мировые судьи могут единолично рассматривать уголовные дела о преступлениях, по которым возможны минимальные сроки лишения свободы либо наказания, не связанные с лишением свободы, значительную часть гражданских дел, административные дела. Мировые суды будут действовать в судебных участках.

Окружные суды будут действовать в судебных округах, как правило, не совпадающих с административно-территориальным делением. В качестве суда первой инстанции они могут рассматривать более сложные уголовные и гражданские дела. Кроме того, им отводится роль суда второй инстанции, осуществляющего апелляционное судопроизводство.

Законопроектом "О судебной системе Российской Федерации" предусмотрено не только расширение системы судебных органов за счет создания судов специальной юрисдикции (например, судов по делам несовершеннолетних), но и ряд мер по укреплению авторитета судебной власти.

Конституцией запрещено образование чрезвычайных судов (ч. 3 комментируемой статьи). Практика создания таких судов, имевшая место ранее (например, "тройки"), несовместима с законностью. Чрезвычайные суды создавались за пределами судебной системы, проводили репрессивную, карательную политику государства, игнорируя гарантии защиты прав личности, предусмотренные законом. Именно поэтому они неприемлемы в условиях правового государства.

Запрет на создание чрезвычайных судов служит дополнительной гарантией того, что никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в суде и судьей, к ведению которых оно отнесено законом (см. комментарий к ч. 1 ст. 47).

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.

О дополнительных требованиях к судьям судов Российской Федерации см.: Закон РФ от 26 июня 1992 г. N 3132-1 "О статусе судей в Российской Федерации"

Комментарий к статье 119

Комментируемая статья закрепляет прежде всего общие требования к кандидатам в судьи.

Во-первых, судьями могут быть граждане Российской Федерации. Кандидатом на должность судьи может быть только лицо, обладающее российским гражданством. Нельзя выполнять функции судебной власти государства, не обладая гражданством этого государства. Аналогичные требования существуют и в других странах (см., например, XIV поправку к Конституции США).

Во-вторых, судьей может быть только гражданин, достигший двадцати пяти лет, имеющий стаж работы по юридической профессии не менее пяти лет, не совершивший порочащих его поступков, сдавший квалификационный экзамен и получивший рекомендацию квалификационной коллегии судей (выполнение перечисленных требований невозможно в более юном возрасте).

При этом судьей вышестоящего суда может быть гражданин Российской Федерации, достигший тридцати лет, а судьей Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации – достигший тридцати пяти лет и имеющий стаж работы по юридической профессии не менее десяти лет.

Федеральным законом могут быть установлены и дополнительные требования к кандидатам в судьи судов Российской Федерации (ст. 4 Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации" в редакции Федерального закона от 21 июня 1995 г.). В-третьих, судьей может быть только гражданин, имеющий высшее юридическое образование, т.е. получивший квалификацию юриста, что подтверждается дипломом об окончании высшего учебного заведения, и стаж работы по юридической профессии не менее пяти лет.

Что касается гражданства, то, как представляется, судьей может быть и гражданин Российской Федерации, имеющий одновременно гражданство 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 и дополнениями от 17 июня 1993 г. и от 6 февраля 1995 г. – ВВС РФ, 1992, N 6, ст. 243; 1993, N 29, ст. 1112; СЗ РФ, 1995, N 7, ст. 496) устанавливает, что "граждане Российской Федерации,

имеющие также иное гражданство, не могут на этом основании быть ограничены в правах... вытекающих из гражданства Российской Федерации" (ст. 3).

Специфика судебной деятельности обуславливает предъявление к судье специальных, повышенных требований. Это прежде всего высокий уровень профессионализма; особые морально-этические требования; условие несовместимости судебной функции с занятием других должностей или выполнением параллельных юридических функций.

Закон "О статусе судей в Российской Федерации" (ВВС РФ, 1992, N 30, ст. 1792; СЗ РФ, 1995, N 26, ст. 2399) содержит перечень профессиональных требований, предъявляемых к судьям и кандидатам на судейские должности (ст. 3 и 4). Он в основном совпадает с конституционным перечнем.

Во всех странах высокий уровень профессионализма стоит на первом месте в числе основных требований, предъявляемых к кандидату на должность судьи.

Судьи в большинстве стран подбираются по конкурсу, проходят тестовые испытания.

В бывшем СССР длительное время к народным судьям не предъявлялись высокие профессиональные требования, тогда как, например, для работников прокуратуры наличие высшего юридического образования было обязательным. Высшее юридическое образование предполагает наличие систематизированных знаний различных отраслей права и действующего законодательства, некоторых практических навыков.

Но профессионализм судей складывается не только из знания законодательства, умения его применять, но и из опыта правоприменительной деятельности. Поэтому к кандидатам на должность судьи предъявляется дополнительное требование: они должны иметь стаж работы по юридической профессии не менее пяти лет.

Опыт работы по юридической профессии означает, что в прошлом кандидат в судьи мог работать следователем, прокурором, адвокатом, юрисконсультантом, секретарем судебного заседания и т.п. Понятием "юридическая профессия" охватывается

также научная и преподавательская деятельность в области права, которая, безусловно, способствует повышению уровня общей и правовой культуры судьи.

Следует отметить, что указанное в комментируемой статье требование к минимальному возрасту судьи соответствует международной практике. Даже в тех странах, где отсутствуют специальные возрастные требования (например, в Великобритании),

для лиц, впервые претендующих на должность судьи, установлены такие обязательные условия, как обучение в школах при адвокатских корпорациях (Великобритания, США) или на специальных государственных курсах (Франция), стажировка в течение двух - четырех лет, длительная (не менее пяти лет) адвокатская практика и иные условия, соблюдение которые могут лишь лица не моложе двадцати пяти лет.

Качество деятельности по отправлению правосудия зависит не только от уровня профессионализма и судейского правосознания. Во многом оно определяется положительными личными качествами судьи - его независимым характером, честным и добросовестным отношением к исполнению своих обязанностей, умением терпеливо и внимательно выслушивать всех участников процесса, не проявляя заранее какого-либо предпочтения одной из сторон или своей заинтересованности в том или ином исходе дела. Иначе будут утрачены главные характеристики справедливого правосудия - объективность и беспристрастность суда.

Морально-этические требования выступают как дополнительные требования к тем, о которых упоминается в ст. 119. Они также изложены в ст. 3 и 4 Закона "О статусе судей в Российской Федерации" (в редакции от 19 мая 1995 г.) и сводятся к следующему: а) судья обязан неукоснительно соблюдать Конституцию Российской Федерации и другие законы; б) при исполнении своих полномочий, а также во внеслужебных отношениях судья должен избегать всего, что могло бы умалить авторитет судебной власти, достоинство судьи или вызвать сомнение в его объективности, справедливости и беспристрастности.

В тексте присяги, которую судьи приносят при вступлении в должность, условие неукоснительного соблюдения закона и добросовестного исполнения служебных обязанностей неизменно сопровождается обязательством должного поведения в быту и на службе.

В большинстве стран характеру будущего судьи придается особое значение. Он должен иметь "незловбивый характер" (Польша), "вести себя достойно не только при исполнении профессиональных обязанностей, но и в частной жизни" (Венгрия), а также быть выдержанным, внимательным, терпеливым, беспристрастным. Подобные требования следует предъявлять и к нашим судьям, закрепив их в законодательстве.

Согласно Закону о статусе судей в Российской Федерации судья не вправе быть народным депутатом. Прежняя Конституция РСФСР 1978 г. формулировала это требование ограничительно: "Судьи не могут быть депутатами Совета, которым они избираются" (ч. 3 ст. 92). Такая формула позволяла судье, скажем, районного народного суда совмещать свою деятельность с обязанностями народного депутата

Российской Федерации, поскольку избирал его судьей не российский парламент, а областной Совет, и практика знала подобные случаи. В действующей Конституции нет нормы, регламентирующей возможность какого-либо совмещения судейских 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.

Судья не может 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 и антипатий (оказание материальной поддержки определенной партии, участие в собраниях, митингах, уличных шествиях, демонстрациях или пикетированиях, имеющих политический характер, агитацию за кандидатов в депутаты и др.).

Наконец, судья не вправе заниматься предпринимательской деятельностью, что с большой долей вероятности ставит его в зависимое положение от партнеров по бизнесу, а также совмещать работу в должности судьи с другой оплачиваемой работой, кроме научной, преподавательской, литературной и иной творческой деятельности.

Помимо перечисленных, ст. 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 Высшей квалификационной коллегией судей, которая действует на основании положения о ней, утвержденного Постановлением Верховного Совета РСФСР от 13 мая 1993 г. (ВВС, 1993, N 24, ст. 856).

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.

Второе предложение комментируемой статьи конкретизируется, в частности, тем, что к судьям Конституционного Суда предъявляются особые требования. Ими могут быть только граждане Российской Федерации, достигшие ко дню назначения на этот пост 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.

Статья 120

1. Судьи независимы и подчиняются только Конституции Российской Федерации и федеральному закону.

2. Суд, установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа закону, принимает решение в соответствии с законом.

Комментарий к статье 120

1. Независимость судей – основной элемент их особого правового статуса, а также главное условие существования самостоятельной и авторитетной судебной власти, способной объективно и беспристрастно осуществлять правосудие, защищать

права и законные интересы граждан. Принцип судебской независимости гарантируется рядом других конституционных положений (см. комментарии к ст. 121, 122, 124). Значительные гарантии независимости судебной власти предусмотрены федеральными законами, в частности Законом "О статусе судей в Российской Федерации".

Сформулированный в ч. 1 ст. 120 принцип состоит из двух неотделимых друг от друга элементов: 1) судьи независимы и 2) судьи подчиняются только Конституции

и федеральному закону. Независимость судей обуславливается их подчинением только Конституции и закону, а такое подчинение реально лишь при условии, что они действительно независимы. Указанием на подчинение судей только Конституции

и закону Конституция дает понять, что посягать на судебную власть не вправе ни законодательная власть, ни Президент, ни Правительство. Им не позволено осуществлять контроль за выносимыми судами решениями; ни та, ни другая власть не вправе давать судам указания или иным образом вмешиваться в судебную деятельность, равно как и подменять суды при рассмотрении входящих в их компетенцию дел.

Согласно ч. 2 ст. 80 Конституции Президент Российской Федерации, будучи гарантом Конституции, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие

органов государственной власти, а поскольку в силу принципа разделения властей судебная власть действует независимо от других властей, Президент обязан уважать ее независимый статус. Однажды выдвинув кандидатов на должность судей или их назначив, Президент не вправе затем требовать их отставки или досрочного отзыва, поскольку Президент не вправе оказывать на судей какое-либо влияние или давление, поскольку судья не несет ответственности за высказанное мнение и за принятое судом решение (см., например, ч. 4 ст. 15 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" - СЗ РФ, 1994, N 13, ст. 1447).

Воздействие правительственного аппарата на судебную деятельность ограничивается

организационным обеспечением деятельности судов, традиционно осуществляемым через Министерство юстиции и его территориальные органы. По Закону "О статусе судей в Российской Федерации" от 26 июня 1992 г. (ВВС, 1992, N 30, ст. 1792) независимость судей обеспечивается системой органов судейского сообщества, которые специально созданы для выражения интересов судей. Эти органы рассматривают

актуальные проблемы работы судов, их кадрового, организационного обеспечения, а также правового и социального положения судей. Органы судейского сообщества взяли на себя решение ряда вопросов, которые ранее входили в компетенцию Министерства

юстиции, и тем самым судьи стали более независимыми от органа управления, каким является Минюст.

Закон "О статусе судей в Российской Федерации", а также Гражданский процессуальный,

Уголовно-процессуальный и Уголовный кодексы РСФСР предусматривают и другие юридические гарантии независимости судей. Так, 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. Из п. 4 ст. 1 Закона "О статусе судей в Российской Федерации"

можно сделать и другие выводы: во-первых, запрет чьего бы то ни было вмешательства

в деятельность по осуществлению правосудия; такое вмешательство преследуется по закону вплоть до предъявления иска о возмещении морального ущерба, а в

ряде случаев - привлечения к уголовной ответственности; во-вторых, судьи освобождаются от обязанности отчитываться перед кем бы то ни было, включая и органы, осуществлявшие их отбор на должность и назначение. 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. 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.

Примечание

Конституционный Суд Российской Федерации специально не рассматривал конкретных дел, связанных с оказанием на судей и вообще судебную власть какого-либо влияния или давления. Однако в некоторых из его решений содержится императив о недопустимости отклонения от принципа разделения властей и о необходимости неукоснительного соблюдения конституционно закрепленных положений в отношении единства и незыблемости независимого правового статуса судей на территории всех субъектов Российской Федерации. Так, 30 сентября 1993 г. Конституционный Суд, проверяя конституционность Закона Кабардино-Балкарской Республики от 18 мая 1993 г. о статусе судей в этой республике и постановления ее Верховного Совета от 22 июля 1993 г. о порядке и сроках проведения выборов судей, постановил признать недействующими те из положений этих актов, которые вторгаются в сферу исключительной компетенции Российской Федерации, и в частности изымают судей республики из сфер ведения органов судейского сообщества, предусмотренных федеральным законом.

Независимость судьи обеспечивается также его правом 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 судейскому сообществу. Каждый судья имеет право на отставку по собственному желанию независимо от возраста. Ушедшему или удаленному в отставку судье выплачивается пособие не менее шестикратного размера месячной зарплаты 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 до 85 процентов заработной платы работающего судьи.

Кроме того, согласно п. 2 ст. 9 Закона о статусе судей "судья, члены его семьи и их имущество находятся под особой защитой государства. Органы внутренних дел обязаны принимать необходимые меры к обеспечению безопасности судьи, членов его семьи, сохранности принадлежащего им имущества, если от судьи поступит соответствующее заявление".

С независимостью судьи тесно связан вопрос о мере его ответственности за допущенные судебные ошибки и недостойное поведение на службе и в быту. Исправление допущенных судьей ошибок гарантируется возможностью обжалования состоявшихся решений в кассационном или надзорном порядке (для арбитражных решений также и в апелляционном порядке).

В том, что касается ответственности за совершение поступка, позорящего

честь и достоинство судьи или умаляющего авторитет судебной власти, возникающий при этом вопрос о прекращении полномочий судьи решается соответствующей квалификационной коллегией судей с правом обжалования состоявшегося решения в Высшую квалификационную коллегию судей (см. комментарий к ст. 121).

2. Часть 2 комментируемой статьи регулирует действия суда, 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 игнорирует, 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 одновременно 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 юрисдикционно-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.

Комментарий к статье 121

1. Несменяемость судей – одна из основных гарантий их независимости от исполнительной и законодательной власти. Принцип несменяемости распространяется на лиц, наделенных в конституционном порядке полномочиями осуществлять правосудие и исполняющих свои обязанности на профессиональной основе.

Несменяемость судей означает, что после наделения судьи полномочиями в установленном законом порядке (в частности, назначения судей Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда Советом Федерации Федерального Собрания и назначения судей иных федеральных судов Президентом) действительность полномочий судьи в Российской Федерации не ограничена определенным сроком. Исключения из этого общего правила специально оговариваются законом. Так, Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации" (ст. 12) определил, что судья Конституционного Суда назначается на должность на срок 12 лет. Установлен и предельный возраст для пребывания в должности конституционного судьи – 70 лет. Мировые судьи, судьи районных (городских) народных судов, судьи военных судов гарнизонов, армий, флотилий избираются впервые сроком на пять лет.

Несменяемость судьи означает также, что он не подлежит переводу на другую должность или в другой суд без его согласия.

2. В соответствии с Законом о статусе судей решением квалификационной коллегии судей полномочия судьи могут быть приостановлены в случаях, если:

1) квалификационной коллегией было дано согласие на привлечение судьи к уголовной ответственности или заключение под стражу;

2) судья в нарушение закона занимается деятельностью, несовместимой с его должностью (см. комментарий к ст. 119);

3) судья был подвергнут принудительным мерам медицинского характера или ограничен в дееспособности соответствующим определением или решением суда, вступившим в законную силу;

4) судья был признан безвестно отсутствующим в установленном законом порядке решением суда.

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 заработной платы или уменьшения ее размера, снижения уровня материального и социального обеспечения и не лишает судью предусмотренных Законом о статусе судей гарантий его неприкосновенности (ст. 13).

Полномочия судьи прекращаются решением соответствующей квалификационной коллегии судей в случаях:

1) его письменного заявления об отставке;

2) продолжения судьей деятельности, несовместимой с его должностью, несмотря

на предупреждение соответствующей квалификационной коллегии судей или приостановление его полномочий;

3) истечения их срока - для судьи, срок полномочий которого установлен законом;

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 Федерации;

7) объявления его умершим в установленном законом порядке решением суда, вступившим в законную силу;

8) смерти судьи;

9) совершения поступка, позорящего честь и достоинство судьи.

Квалификационная коллегия судей может прекратить полномочия судьи также ввиду его неспособности по состоянию здоровья или иным уважительным причинам в течение длительного времени исполнять обязанности судьи.

Судья, полномочия которого прекращены, вправе в течение 10 дней со дня получения копии решения квалификационной коллегии судей обжаловать это решение в Высшую квалификационную коллегию судей, решение которой может быть обжаловано в тот же срок в Верховный Суд Российской Федерации (ст. 14 Закона "О статусе судей в Российской Федерации").

Статья 122

1. Судьи неприкосновенны.

2. Судья не может быть привлечен к уголовной ответственности иначе как

в порядке, определяемом федеральным законом.

Комментарий к статье 122

1. Судья – лицо неприкосновенное. Это означает, что никто не может лишить судью свободы или подвергнуть другим мерам принуждения, привлечь к уголовной ответственности без соблюдения особой процедуры, определенной федеральным законом. Неприкосновенность распространяется также на жилище и служебное помещение

(рабочий кабинет) судьи, используемые им транспорт и средства связи, его корреспонденцию, принадлежащие ему документы и имущество. В главе 31 Уголовного кодекса Российской Федерации 1996 г. предусмотрена повышенная уголовная ответственность за посягательство

на должностных лиц органов правосудия (ст. 294-298).

Проникновение в жилище или служебное помещение судьи, его личный или

используемый им транспорт, проведение там досмотра, обыска или выемки, личный обыск судьи допускаются только в связи с расследованием уголовного дела в отношении этого судьи с санкции соответствующего суда.

2. Уголовное дело в отношении судьи может быть возбуждено только

Генеральным

прокурором Российской Федерации или лицом, исполняющим его обязанности, при наличии на то согласия 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 дать 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, доставленный в орган внутренних дел, другой государственный

орган в порядке производства по делам об административных правонарушениях, по установлении его личности должен быть немедленно освобожден.

К судье 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.). Однако судья ответствен за профессиональные ошибки. Он может нести в определенных случаях как гражданскую, так и уголовную ответственность за мнения или решения, высказанные или принятые в ходе осуществления правосудия, но только если вступившим в законную силу приговором суда будет установлено, что эти мнения или решения сложились вследствие преступного злоупотребления судейскими прерогативами, личного умысла (в результате подкупа, получения взятки или оказания встречных услуг со стороны заинтересованного в том или ином исходе дела клиента). Судья ответствен также и за упущения по службе в форме должностной халатности, например, когда утрачивается важнейший для клиента документ.

Такие виды ответственности установлены и по законодательству ряда зарубежных стран (США, Великобритания, Франция, Италия).

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.

Комментарий к статье 123

1. Одной из важных конституционных гарантий демократии и разделения властей является свободный доступ граждан к правосудию. Установленное в п. 1 ст. 123 правило об открытом судебном разбирательстве и служит обеспечению такого свободного доступа для всех заинтересованных лиц, ставит ход судебного процесса под контроль общественности, поскольку для всех граждан обеспечивается беспрепятственный вход в зал судебного заседания и возможность следить за ходом судебного разбирательства.

Тем самым обеспечивается как контроль общественности за ходом судебного процесса,

так и воспитательное воздействие судебной власти.

Принцип открытости (гласности, публичности) присущ всем видам судопроизводства.

Он подробно регламентирован российским законодательством – ст. 9 ГПК, ст. 18 УПК, ст. 9 АПК, ст. 229 КоАП. 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. Однако 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, п. 1 ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах гласит, в частности: "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 (ст. 246 УПК). 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, когда по делу о преступлении, за которое не может быть назначено наказание в виде лишения свободы, 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.

3. В соответствии с ч. 3 комментируемой статьи разбирательство дела в суде осуществляется на основе принципа состязательности. Это означает, что обвинение отделено от суда, решающего дело. Обвинение и защита осуществляются сторонами, наделенными равными правами и равными возможностями для ведения дела.

Стороной судебного процесса является его участник, выступающий перед судом и представляющий определенные интересы. Так, стороной в судебном процессе является подсудимый, защищающийся от предъявленного обвинения. В качестве сторон в судебном процессе выступают: прокурор, поддерживающий государственное обвинение; защитник, защищающий подсудимого; потерпевший от преступления; истец, заявивший гражданский иск о возмещении материального (морального) ущерба, гражданский ответчик и их представители, а также общественный обвинитель и общественный защитник. Защитник (адвокат) может представлять также интересы потерпевшего, истца и ответчика.

Реализация принципа состязательности сопряжена с соблюдением ряда процессуальных правил, в своей совокупности создающих максимально благоприятные условия для отыскания истины и вынесения справедливого судебного решения.

Среди этих правил обязательными являются:

- поступление в суд искового заявления истца, запроса органа или должностного лица, обвинительного акта прокурора или жалобы потерпевшего;
- принятие судом письменных возражений, пояснений или контраргументов от противной стороны, отстаивающей свой законный интерес в конкретном деле;
- возможность для конфликтующих сторон оспаривать в свободной устной форме перед судом собранные доказательства по делу, выводы органов дознания и следствия, показания свидетелей и заключения экспертов.

Важнейший принцип, определяющий деятельность по рассмотрению спорных вопросов, - это необходимость своевременного и наиболее полного представления доказательств. При разрешении спора любое право, любой интерес, та или иная юридическая ситуация, притязание или правомочие должны быть доказаны.

Доказательство

заключается в использовании любых законных средств или методов, при помощи которых одна из сторон четко и убедительно для суда устанавливает существование своих правомочий или реальность своих претензий.

Суд выполняет в ходе судебного разбирательства исключительно функцию арбитра дела, не высказывая заранее в ходе всего процесса, в том числе и в судебных прениях сторон, свое отношение к исходу дела. При этом суд не связан доводами сторон, свободен в оценке собранных доказательств и независим от

любых посторонних влияний.

Деятельность суда по рассмотрению спорных вопросов предназначена исключительно для лиц, заинтересованных в разрешении юридического спора. Такой ее характер соответствует идее о том, что различные субъекты правоотношений должны сами проявить определенную озабоченность о судьбе спора и приложить максимум усилий для отстаивания своих прав и законных интересов.

В суде сбор доказательств по делу приобретает первостепенное и почти всегда решающее значение для исхода судебной тяжбы. При отсутствии доказательств судья будет вынужден, иногда даже против своей воли, против своего личного убеждения в правоте истца, оставить без внимания приводимые им доводы, а также выдвигаемые незадачливой стороной притязания, поскольку истец либо вовсе утратил доказательства своего права, либо не смог своевременно собрать достаточные свидетельства в свою пользу. В этом случае судья, невзирая на свои симпатии и антипатии, должен отвергнуть ходатайство истца и принять решение в пользу противоположной стороны, которая смогла опровергнуть доводы истца, опираясь на закон. По закону доказательство прав является одним из условий надлежащего обеспечения справедливого разрешения дела.

Однако деятельность по рассмотрению спорных вопросов представляет собой деятельность, которая не подчинена полной автономии клиентов. Действительно, стороны не пользуются абсолютной свободой ведения процесса по своей инициативе и на свой вкус и лад. В достаточно обобщенном виде – за исключением редких случаев – судебные процессы за каждую из участвующих в споре сторон ведут специальные помощники из сферы юстиции, каковыми чаще всего являются адвокаты, а в некоторых узкоспецифических случаях – поверенные лица или законные представители.

4. В части 4 комментируемой статьи Конституция определила, что в случаях, предусмотренных федеральным законом, судопроизводство осуществляется с участием присяжных заседателей.

Этим положением в России восстановлен институт присяжных заседателей, действовавший с 1864 г. и фактически упраздненный большевиками в 1918 г. Согласно

Закону 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" (ВВС, 1993, N 33, ст. 1313), в Российской Федерации введен суд присяжных.

Суд присяжных, в отличие от суда в составе одного постоянного судьи и двух заседателей, – это суд, в составе которого один или несколько постоянных судей и двенадцати присяжных заседателей, подобранных или назначенных из представителей населения для данного судебного процесса.

Присяжные ("скамья присяжных") и постоянный ("коронный") судья не образуют единой судебной коллегии, а их функции в процессе различны. Присяжные выносят вердикт о виновности или невиновности обвиняемого в уголовном процессе или решают вопрос факта в гражданском судопроизводстве. На основании решений присяжных постоянный судья выносит приговор или решение.

Преимуществом суда с участием присяжных является большая коллегиальность (12 присяжных вместо 2 народных заседателей), что уменьшает вероятность судебной ошибки. Суд с участием присяжных является более независимым судом, менее бюрократизированным и формальным, более гласным и представительным. Принцип состязательности в этом суде получает свое наиболее полное воплощение.

Основные черты, характеризующие суд присяжных заседателей, могут быть сведены к следующему:

В соответствии со ст. 36 и 421 УПК судом присяжных заседателей могут

быть рассмотрены дела о наиболее тяжких и опасных преступлениях, за совершение которых грозит высшая мера наказания (см. комментарий к ст. 20).

Суд присяжных образуется при краевом, областном, городском суде и действует в составе судьи и двенадцати присяжных заседателей; в его работе обязательно участвуют государственный обвинитель и защитник.

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.

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.

В начале судебного разбирательства судья и стороны из числа вызванных присяжных заседателей формируют (путем выслушивания их самоотводов, заявленных ими мотивированных и безмотивных отводов и последующей жеребьевки) скамью присяжных заседателей в составе двенадцати основных (комплектных) и двух запасных заседателей, которые затем принимают присягу.

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.

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.

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.

Комментарий к статье 124

В статье зафиксирована основополагающая конституционная гарантия независимости

судебной власти как от исполнительной, так и от законодательной властей.

Опасность

утраты правосудием его главного качества - независимости чаще всего исходит

от должностных лиц государственного аппарата в центре и на местах.

Финансирование

судов из местных бюджетов в условиях бывшего союзного государства отрицательно сказывалось на претворении в жизнь принципа независимости судей, так как материальное и социальное обеспечение судей оказывалось зависимым от усмотрения чиновников местных исполнительных властей.

Отныне финансирование всех судов Российской Федерации осуществляется централизованно из федерального бюджета и в твердых, индексируемых (применительно к инфляции) суммах. Это гарантирует нормальное функционирование судов в соответствии

с законом, тем более что размер средств, выделяемых на содержание судебной системы, не может быть уменьшен в очередном году без согласия Всероссийского съезда судей или Совета судей Российской Федерации.

Законом Российской Федерации о республиканском бюджете на каждый текущий год предусматриваются ассигнования на содержание как органов государственной власти и управления, так и судов, органов прокуратуры, а также ассигнования, указанные отдельной строкой в федеральном бюджете, на деятельность Конституционного

Суда, Высшего Арбитражного Суда, Верховного Суда Российской Федерации.

Разработку нормативов ассигнований на судебную деятельность Правительство осуществляет во взаимодействии с председателями этих высших судебных инстанций и по согласованию с Советом судей Российской Федерации.

Верховным Советом 21 сентября 1992 г. было принято постановление об оплате труда работников судов в Российской Федерации (ВВС, 1992, N 42, ст. 2349), где были установлены размеры окладов судей. Постановлением Совета Министров - Правительства Российской Федерации об утверждении Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации от 4 ноября 1993 г. (САПП, 1993, N 48, ст. 4650) координация деятельности по материальному обеспечению судов возложена на это министерство, в частности: обеспечение необходимых условий функционирования судов общей юрисдикции и военных судов; осуществление мер по созданию условий для судебной деятельности, в том числе по ее кадровому, организационному и ресурсному обеспечению; выделение финансовых средств в распоряжение соответствующих

судов, контроль за их расходованием, организация материально-технического обеспечения судов.

В ст. 124 речь идет о финансировании федеральных судов. Если же наряду с ними будут созданы местные суды, то материально-техническое обеспечение таких судов также будет производиться из средств федерального бюджета, чтобы оградить и эти суды от местных влияний. Однако мировые судьи, избираемые сроком на пять лет населением округа, на который распространяется их юрисдикция (см. ст. 11 Закона "О статусе судей в Российской Федерации"), будут финансироваться из местного бюджета.

Статья 125

см. также Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. N 1-ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации"

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,

Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации,

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

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 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;

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.

Комментарий к статье 125

1. Статьи Конституции об институтах власти обычно начинаются с определения, характеризующего в краткой форме юридическую природу, функциональную направленность

и место в системе власти соответствующего органа (см. ст. 80, 94, 110, 126,

127). Комментируемая статья не содержит определения Конституционного Суда в отличие от названных статей, а также от прежней конституционной регламентации его статуса. Часть 1 ст. 125 устанавливает лишь количественный состав

Конституционного

Суда. Такая пробельность имеет свое объяснение.

Россия, проводя демократические преобразования, стала первой на территории бывшего СССР, учредившей в декабре 1990 г. специализированный орган судебного конституционного контроля, внося изменения в ст. 119 Конституции РСФСР (ВВС, 1990, N 29, ст. 395). 12 июля 1991 г. был принят Закон РСФСР "О Конституционном Суде РСФСР" (ВВС, 1991, N 30, ст. 1017).

Деятельность Конституционного Суда в 1992-1993 гг. внесла существенный вклад в становление конституционного правосудия в России, однако получила

неоднозначную оценку в обществе. В условиях острой конфронтации между законодательной и исполнительной властями Конституционный Суд оказался вовлеченным в водоворот политических страстей, что в итоге привело к приостановлению его деятельности в октябре 1993 г.

При подготовке проекта новой Конституции активно обсуждались иные организационно-правовые формы осуществления конституционного правосудия: создание конституционной коллегии в составе Верховного Суда; возложение конституционно-контрольной функции на Верховный Суд в целом (американская модель); образование Высшего судебного присутствия как своеобразной надстройки над Конституционным, Верховным и Высшим Арбитражным судами (что еще не встречалось в мировой практике). Некоторые из предложений, ведущие к принижению роли Конституционного Суда и передаче его функций другим структурам, объяснялись реакцией на политические обстоятельства предшествующего периода.

Конституция России 1993 г. сохранила Конституционный Суд как самостоятельный институт власти, хотя и с измененной компетенцией. Однако составители проекта Конституции к моменту вынесения его на всенародное голосование не сумели прийти к единству в характеристике статуса Конституционного Суда, выраженному в четком определении. Этот пробел в Конституции восполнил Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. "О Конституционном Суде Российской Федерации", который на основе Конституции и в соответствии с ее ст. 128 установил полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда (СЗ РФ, 1994, N 13, ст. 1447).

Статья 165 прежней Конституции (в редакции от 21 апреля 1992 г.) характеризовала Конституционный Суд чрезвычайно широко - как высший орган судебной власти по защите конституционного строя. Статья 1 Закона от 21 июля 1994 г. дает более четкое определение Конституционного Суда - судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства. В этом определении отражены основные черты Конституционного Суда: правовой статус - судебный орган, функция - осуществление конституционного контроля, главные принципы деятельности - самостоятельное и независимое осуществление судебной власти, процессуальная форма деятельности - конституционное судопроизводство.

В конституционном контроле в пределах своей компетенции участвуют и другие органы - Президент (ст. 85, 115 Конституции), Правительство, законодательные и исполнительные органы субъектов федерации, обычные суды, прокуратура. Однако судебный конституционный контроль - особая и самостоятельная сфера деятельности, осуществляемая специально на то уполномоченным органом - Конституционным Судом (в странах англосаксонской системы общего права это функция судов общей юрисдикции).

Такой контроль выражается в проверке и оценке посредством специальной процедуры (конституционного судопроизводства) соответствия Конституции законов, других нормативных актов, которые в случае признания их неконституционными утрачивают силу. Конституционный Суд действует в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод личности, обеспечения непосредственного действия Конституции, ее правовой охраны (ст. 3 Закона от 21 июля 1994 г.).

Являясь особым органом судебной власти, Конституционный Суд, учитывая возлагаемые на него функции и полномочия по обеспечению верховенства и прямого действия Конституции, баланса властей, выступает одновременно и как высший конституционный орган одного уровня с федеральными звеньями президентской, законодательной и исполнительной властей. В этом выражается его двуединая правовая природа.

Новый Закон о Конституционном Суде по сравнению с предшествующим и прежней

Конституцией не сохранил термин "высший" при определении Конституционного Суда. Он, действительно, не является высшим органом в том понимании, что не возглавляет систему судебных органов, в том числе конституционные (уставные) суды субъектов федерации, не является для судебной системы надзорной, кассационной или апелляционной инстанцией.

Вместе с тем Конституционный Суд - высший орган в том смысле, что занимает высшее положение в механизме конституционного контроля в государстве, не поднадзорен никаким инстанциям, его решения носят обязательный характер, в том числе для всех других высших государственных структур, связан при осуществлении судопроизводства только федеральной Конституцией как вершиной правовой системы и Законом о Конституционном Суде. В силу такого особого статуса Конституционного Суда из всех высших судебных органов только его компетенция, наряду с компетенцией Президента, палат Федерального Собрания, Правительства, определена непосредственно и развернуто в Конституции.

Действующая Конституция по сравнению с предыдущей увеличила численный состав Конституционного Суда с 15 (фактически были избраны и работали 13) до 19 судей. Это обусловлено как усложнением задач, стоящих перед Конституционным Судом в современный период, так и стремлением обеспечить посредством назначения новых судей (прежние сохранили свои полномочия) баланс в составе Суда представителей различных профессиональных и жизненных ориентаций и убеждений.

Закон о Конституционном Суде предъявляет высокие требования к кандидатам на должность конституционного судьи. Им может быть только гражданин Российской Федерации, достигший ко дню назначения не менее сорока лет, с безупречной репутацией, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее пятнадцати лет, обладающий признанной высокой квалификацией в области права.

Конституция определяет порядок назначения судей Конституционного Суда (п. "е" ст. 83, п. "ж" ч. 1 ст. 102, ч. 1 ст. 128), который конкретизирован в ст. 9 Закона о Конституционном Суде. Конституционные судьи назначаются Советом Федерации в индивидуальном порядке тайным голосованием по представлению Президента Российской Федерации. Предложения о кандидатах в конституционные судьи могут вноситься Президенту различными органами, организациями и учреждениями, указанными в ч. 1 ст. 9 Закона.

В отличие от других высших государственных структур, например Федерального Собрания, Президента, полномочия Конституционного Суда как органа не ограничены каким-либо сроком, что обеспечивает его большую самостоятельность, независимость во взаимоотношениях с законодательной и исполнительной ветвями власти. Этим же целям служит принцип несменяемости конституционных судей в течение срока, на который они назначены. Срок полномочий судьи Конституционного Суда - 12 лет, предельный возраст для пребывания в этой должности - 70 лет, повторное назначение не допускается. Для судей, избранных в октябре 1991 г., в силу заключительных положений Конституции сохраняется единственное ограничение срока полномочий, установленное ранее, - достижение возраста 65 лет. В течение указанных сроков полномочия судьи могут быть прекращены или приостановлены не иначе как в порядке и по основаниям, установленным Законом о Конституционном Суде (ст. 12, 14, 17, 18 Закона).

Целям обеспечения независимости и беспристрастности, деполитизации Конституционного Суда и его судей служат положения названного Закона о занятиях и действиях,

несовместимых с должностью конституционного судьи. Статья 11 Закона устанавливает запреты занимать какие-либо иные государственные или общественные должности, заниматься любой иной оплачиваемой деятельностью, кроме творческой (преподавательской, научной и др.); оказывать кому бы то ни было покровительство в правовой сфере; заниматься политикой; высказываться по предмету рассмотрения в Конституционном Суде до принятия по нему решения.

Основными принципами деятельности Конституционного Суда являются независимость, коллегиальность, гласность, состязательность и равноправие сторон.

Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. внес принципиальные изменения в структуру и организацию деятельности Конституционного Суда, направленные на повышение ее эффективности и оперативности. Прежде Конституционный Суд действовал в едином составе судей. Новый Закон предусмотрел образование двух палат, что открыло возможность осуществлять конституционное судопроизводство тремя коллегиями - в форме пленарных заседаний и заседаний палат. При этом каждая палата выступает как Конституционный Суд - решения, принятые как в пленарных заседаниях, так и в заседаниях палат, юридически равнозначны: они являются решениями Конституционного Суда.

Палаты равноправны. Этому принципу в наибольшей степени соответствовало бы их образование с равным числом судей. Однако идея образования палат возникла уже после того, как общее число судей Конституционного Суда было определено в Конституции. Поэтому в палаты входят соответственно 10 и 9 судей.

Важной гарантией независимости Конституционного Суда, равенства прав судей являются положения Закона об избрании самими судьями из своего состава тайным голосованием Председателя, заместителя Председателя и судьи-секретаря Конституционного Суда.

Осуществление конституционного судопроизводства посредством пленарных заседаний и заседаний палат потребовало разграничить компетенцию Конституционного Суда между ними. Закон установил, что в пленарном заседании может быть рассмотрен любой вопрос, входящий в компетенцию Конституционного Суда (ч. 1 ст. 21). Вместе с тем имеются вопросы, подлежащие рассмотрению исключительно в пленарных заседаниях. Одни из них носят юрисдикционный характер, другие являются организационными. Они определены как в ч. 2 и 3 ст. 21, так и в других статьях Закона о Конституционном Суде - ст. 15, ч. 4 ст. 17, пп. 1 и 7 ч. 1, ч. 5 ст. 18, пп. 3 и 4 ч. 1 ст. 24, 26, 42, 47, ч. 3 ст. 111. На палаты возложено разрешение дел, отнесенных к ведению Конституционного Суда и не подлежащих рассмотрению согласно Закону о нем исключительно в пленарных заседаниях (ст. 22). Перечень этих дел весьма обширен. Практика показывает, что основной объем работы Конституционного Суда приходится на палаты.

В последующих частях ст. 125 Конституции подробно регламентируются полномочия Конституционного Суда, ряд иных полномочий установлен в ст. 100, 104 Конституции (о посланиях Федеральному Собранию, праве законодательной инициативы).

2. Часть 2 ст. 125 определяет группу полномочий Конституционного Суда по разрешению дел о соответствии федеральной Конституции нормативных актов государственных органов и договоров между ними, не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации. При этом в комментируемой части речь идет об абстрактном нормоконтроле, т.е. вне связи с конкретными делами.

Юрисдикция Конституционного Суда в этой, как и в других, сфере определяется

через закрепление не только перечня подлежащих проверке актов, но и круга правомочных субъектов обращения в Конституционный Суд. Часть 2 ст. 125 и начинается

с перечня таких субъектов.

Если прежде правом обращения в Конституционный Суд обладали общественные организации, любой депутат Верховного Совета (что приводило к переносу политических дебатов депутатов из стен парламента в Конституционный Суд), Генеральный прокурор, то действующая Конституция предоставляет такое право более узкому кругу органов и лиц. Это Президент, Совет Федерации, Государственная Дума, одна пятая членов Совета Федерации (36 членов) или депутатов Государственной Думы (90 депутатов), Правительство, Верховный Суд и Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, органы законодательной и исполнительной власти субъектов федерации. Вместе с тем вряд ли оправдано исключение из этого перечня Генерального прокурора. Сам Конституционный Суд не вправе рассматривать дела по собственной инициативе.

Пункт "а" комментируемой части к актам федерального уровня, конституционность которых правомочен проверять Конституционный Суд, относит прежде всего федеральные законы. Здесь, как и в ч. 2 ст. 4, п. "а" ст. 71, ч. 3 ст. 80, ч. 3 ст. 90 и ряде других статей Конституции, термин "федеральный закон" использован как родовое понятие, то есть включающее и федеральные конституционные, и обычные федеральные законы.

К юрисдикции Конституционного Суда следует отнести и проверку конституционности другой категории законов - о конституционных поправках (см. о них комментарий к ст. 136). Это обусловлено установлениями ст. 16 Конституции, что никакие положения Конституции не могут противоречить основам конституционного строя, закрепленным в гл. 1, и требованием ст. 135 о том, что положения гл. 1, 2 и 9 Конституции не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием. Принимая во внимание особый порядок вступления в силу поправок к гл. 3-8 Конституции, установленный ст. 136, необходимо предусмотреть, что Конституционный Суд разрешает дела о конституционности законов о конституционных поправках после их принятия, но до передачи на одобрение органам законодательной власти субъектов федерации.

Конституционный Суд правомочен по запросам указанных выше органов и лиц разрешать также дела о конституционности любых нормативных актов Президента, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации независимо от их формы и наименования. Иные акты этих органов, норм права не устанавливающие, Конституционный Суд проверять не правомочен. Поэтому он вынужден отказывать в принятии к рассмотрению запросов, касающихся ненормативных актов. Такие запросы неоднократно поступали, например, от Государственной Думы.

Примечание

Так, в определении от 9 июня 1995 г. Конституционный Суд указал, что оспариваемые Государственной Думой положения Указа Президента Российской Федерации от 25 января 1995 г. "О государственной поддержке структурной перестройки и конверсии атомной промышленности в г. Железногорске Красноярского края" имеют оперативно-распорядительный характер, содержат ограниченные во времени конкретные предписания, адресованные определенным субъектам и касающиеся развития и деятельности конкретного объекта, следовательно, не являются нормативными. Впоследствии они были оспорены в Верховном Суде.

В 1995 и 1996 гг. Государственная Дума оспаривала конституционность ряда

постановлений Совета Федерации, которыми были отклонены законы, принятые Государственной Думой.

Конституционный Суд отмечал, что эти постановления, как и любое другое правоприменительное решение, являются актами однократного действия, которое исчерпывается отклонением соответствующего закона, и распространяются только на данный конкретный случай, следовательно, они не подпадают под юрисдикцию Конституционного Суда.

Пункт "б" ч. 2 ст. 125 определяет перечень актов субъектов федерации, подлежащих проверке. Это прежде всего конституции республик и уставы других субъектов федерации. Относительно законов и иных нормативных актов субъектов федерации, также включенных в сферу юрисдикции Конституционного Суда, установлены

определенные ограничения. Конституционный Суд вправе проверять только те из них, которые изданы по вопросам, относящимся к ведению федеральных органов государственной власти (по этим вопросам субъекты федерации вообще не вправе принимать какие-либо акты) и совместному ведению с органами государственной власти субъектов федерации, но не к исключительному ведению последних.

Еще одно ограничение вытекает из самого понятия "нормативный акт субъекта федерации". Под ним подразумевается нормативный акт, принимаемый органом законодательной

или исполнительной власти субъекта федерации, т.е. законодательными собраниями, думами, президентами республик, правительствами, администрацией субъектов федерации. Иные нормативные акты, например акты республиканского министерства, органа местного самоуправления, как и ненормативные, не относятся к сфере юрисдикции Конституционного Суда. Они могут быть обжалованы в общие или арбитражные

суды, орган конституционного контроля субъекта федерации.

В п. "в" ч. 2 ст. 125 указаны договоры, конституционность которых правомочен проверять Конституционный Суд. При этом имеются в виду государственно-правовые, внутрифедеральные договоры, заключаемые между органами законодательной (или исполнительной) власти федерации и ее субъектов или двух и более субъектов федерации. Это договоры в сфере конституционно-правовых отношений, в публично-правовой

сфере, например о разграничении предметов ведения и полномочий. В то же время под юрисдикцию Конституционного Суда не подпадают договоры имущественно-правового

характера, в сфере экономической деятельности (см., например, ст. 22 Арбитражного процессуального кодекса).

По всем перечисленным в пп. "а", "б", "в" ч. 2 ст. 125 актам Конституционный

Суд осуществляет последующий конституционный контроль, т.е. контроль вступивших в силу актов. В п. "г" ч. 2 ст. 125 предусмотрено полномочие осуществлять предварительный конституционный контроль. Он связан с разрешением дел о конституционности

не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации. Правда, это положение п. "г" ч. 2 ст. 125 не совсем точное. Правильнее было бы записать "не вступивших в силу для Российской Федерации международных договоров", так как до вступления в силу для нашего государства они еще не являются международными договорами Российской Федерации.

Все такие договоры с иностранными государствами (государством) или международной организацией независимо от того, заключаются ли они от имени Российской Федерации

(межгосударственные договоры), или Правительства Российской Федерации (межправительственные договоры), либо федеральных органов исполнительной власти (договоры межведомственного характера), подпадают под юрисдикцию Конституционного Суда.

Статья 89 Закона о Конституционном Суде в связи с этим уточняет – предметом оспаривания могут быть те международные договоры Российской Федерации, которые согласно Конституции и федеральному закону подлежат ратификации Государственной Думой или утверждению иным федеральным органом государственной власти. Категории международных договоров, подлежащих ратификации или утверждению, определены в ст. 15 и 20 Федерального закона от 15 июля 1995 г. "О международных договорах Российской Федерации" (СЗ РФ, 1995, N 29, ст. 2757). Но независимо от их законодательного перечня любой международный договор, представленный на ратификацию или утверждение, может быть оспорен в Конституционном Суде. Это относится как к международному договору в целом, так, исходя из ст. 91 Закона о Конституционном Суде, и к отдельным положениям договора.

Особая важность данного полномочия обусловлена тем, что Конституция России 1993 г. в ч. 4 ст. 15 впервые признала общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации составной частью нашей правовой системы, а также примат названных договоров (ратифицированных и вступивших в силу для России) над законами страны.

В Конституционный Суд иногда приходят обращения, касающиеся проверки конституционности вступивших в силу международных договоров Российской Федерации (например, связанных с образованием СНГ). Однако Конституционный Суд не правомочен рассматривать такого рода дела. Вопросы относительно недействительности действующих международных договоров решаются в соответствии с нормами международного права (см., например, ст. 46, 65, 66 и др. Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. – ВВС СССР, 1986, N 37, ст. 772).

Что касается федеральных законов о ратификации международных договоров, а также актов Президента и Правительства об утверждении, принятии международных договоров, то по смыслу Конституции и ст. 46 Венской конвенции о праве международных договоров, обязательной для России как правопреемника СССР, Конституционный Суд правомочен проверять конституционность названных актов в случае явного нарушения ими положений Конституции о компетенции федеральных органов государственной власти заключать международные договоры.

3. Часть 3 комментируемой статьи возлагает на Конституционный Суд полномочие разрешать споры о компетенции. Такие споры могут быть связаны с вторжением одного органа в компетенцию другого, присвоением чужих полномочий посредством издания акта (нормативного или правоприменительного) или совершения действия правового характера; с уклонением органа от осуществления собственной компетенции или игнорированием компетенции другого органа при решении вопроса совместного ведения.

Рассматриваемое полномочие распространяется прежде всего на споры о компетенции между федеральными органами государственной власти (п. "а" ч. 3 ст. 125). К этим органам, исходя из ст. 11 Конституции, относятся Президент, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской

Федерации, федеральные суды. На федеральном уровне действуют и другие государственные структуры - федеральные органы исполнительной власти (министерства, госкомитеты и ведомства), Счетная палата, Центральный банк.

Однако, как следует из п. 1 ч. 1 ст. 93 Закона о Конституционном Суде, оспариваемая компетенция должна быть определена Конституцией. Компетенция указанных иных федеральных государственных структур Конституцией прямо не устанавливается. Поэтому споры о компетенции с их участием Конституционный Суд рассматривать не правомочен, если только компетенцию какого-либо из этих органов нельзя вывести из конституционных норм о полномочиях Российской Федерации по вопросам ее ведения или по предметам совместного ведения с субъектами федерации.

С другой стороны, федеральным представительным и законодательным органом является Федеральное Собрание в целом, а не каждая его палата в отдельности. Тем не менее и та, и другая палата обладают собственной конституционной компетенцией.

Поэтому не исключается возможность рассмотрения Конституционным Судом спора о компетенции между Советом Федерации и Государственной Думой.

Участниками спора о компетенции могут быть и высшие судебные органы, когда, например, орган законодательной или исполнительной власти вторгся в их компетенцию, присвоил полномочия судебной власти изданием акта или совершением

действия правового характера. Однако согласно п. 2 ч. 1 ст. 93 Закона о Конституционном

Суде он не правомочен рассматривать спор о подведомственности дела судам или о подсудности, т.е. спор между судебными органами. Такие вопросы должен решать федеральный законодатель.

Пункт "б" комментируемой части возлагает на Конституционный Суд разрешение споров о компетенции по вертикали - между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов. Под первыми в принципе понимаются те же федеральные органы государственной власти с

указанными выше ограничениями, под вторыми - аналогичные органы субъектов федерации. Последние не могли быть конкретно определены в федеральной Конституции, учитывая особенности системы и компетенции органов государственной власти в каждом из субъектов федерации. При выявлении конституционной компетенции этих органов необходимо, исходя из ч. 3 ст. 11 Конституции, опираться на анализ положений федеральной Конституции о вопросах ведения федерации, совместного ведения федерации и ее субъектов, исключительного ведения субъектов федерации (ст. 71-73, 76 и др.), а также федеративного и иных договоров о разграничении предметов

ведения и полномочий в части, не противоречащей Конституции.

В п. "в" ч. 3 ст. 125 говорится о спорах о компетенции между высшими государственными органами субъектов федерации (что равнозначно понятию "органы государственной власти субъектов федерации"). При этом имеются в виду споры между высшими государственными структурами различных субъектов федерации. Разрешение споров о компетенции между органами одного и того же субъекта федерации

к ведению Конституционного Суда не отнесено, что не исключает возможности делегирования ему этого полномочия на основе договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами федерации и соответствующего субъекта федерации. Такой вывод опирается на положения п. 7 ч. 1 ст. 3 Закона о Конституционном Суде.

Обращение в Конституционный Суд о разрешении спора о компетенции называется ходатайством (в отличие от запросов по ч. 2 ст. 125). С ним вправе обращаться любой из участвующих в споре органов, указанных в ч. 3 ст. 125, а Президент

также в случае, предусмотренном ч. 1 ст. 85 Конституции. При этом необходимо соблюсти условия допустимости ходатайства, определенные в ст. 93 Закона о Конституционном Суде, в частности обязательное использование досудебных согласительных процедур.

Конституционный Суд рассматривает споры о компетенции исключительно с точки зрения установленных Конституцией разделения властей и разграничения компетенции между федеральными органами государственной власти, а также с точки зрения разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти федерации и ее субъектов, между высшими государственными органами субъектов федерации, установленного федеральной Конституцией, федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

Вместе с тем ч. 2 ст. 94 Закона о Конституционном Суде делает существенную оговорку: если предметом спора о компетенции является нормативный акт, то проверка его конституционности по другим параметрам - по содержанию норм, форме акта, порядку его подписания, принятия, опубликования и введения в действие - возможна только на основании отдельного запроса и в другой процедуре, установленной для рассмотрения дел о конституционности нормативных актов. Правда, как следует из ст. 86 Закона о Конституционном Суде, при использовании и этой процедуры возможна проверка конституционности нормативного акта с точки зрения разделения властей, разграничения компетенции, предметов ведения и полномочий.

Примечание

На практике порой трудно разграничить обе названные процедуры. Так, при рассмотрении 10 сентября 1993 г. дела о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 15 августа 1992 г. "Об организации управления электроэнергетическим комплексом Российской Федерации в условиях приватизации" Конституционный Суд отмечал, что это дело является прежде всего спором о компетенции, возникшим между органами государственной власти Иркутской области и Красноярского края, с одной стороны, и федеральными органами исполнительной власти - с другой, в связи с изданием названного указа. Спор касался разграничения государственной собственности на территории субъектов федерации, что относится к предметам совместного ведения с федерацией и требует обязательного использования согласительных процедур и выработки сторонами взаимоприемлемых решений (ВКС, 1994, N 4-5, с. 6471). Стороны в досудебный период такой возможностью не воспользовались. В принципе от заявителя зависит, в какой процедуре он предпочитает рассмотрение его обращения, учитывая, однако, требование ч. 2 ст. 94 Закона о Конституционном Суде.

4. В части 4 ст. 125 закреплено новое полномочие Конституционного Суда, имеющее важное значение для защиты конституционных прав и свобод личности. По жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов он правомочен проверять конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, в порядке, установленном федеральным законом. Последние слова ч. 4 ст. 125 следует понимать не как необходимость принятия специального федерального закона для реализации данного полномочия. Таким законом является Закон о Конституционном Суде. Некоторые действия в этой сфере регулируются (должны регулироваться) процессуальным законодательством (ГПК,

УПК, АПК). Цель упомянутого положения - подчеркнуть федеральный уровень регламентации в этой сфере.

Для размежевания компетенции Конституционного Суда с другими судами Конституция

не сохранила его прежнее полномочие проверять по индивидуальным жалобам конституционность правоприменительной практики. В то же время граждане впервые получили право вступить в спор с государством в лице законодателя. Исходя из положений ст. 46, ч. 3 ст. 62 Конституции, под гражданином в ч. 4 ст. 125 понимаются не только граждане Российской Федерации, но и иностранные граждане, лица без гражданства.

Конкретизируя положения ч. 4 ст. 125 Конституции, ст. 96 Закона о Конституционном Суде устанавливает, что правом на обращение с индивидуальной или коллективной жалобой на нарушение конституционных прав и свобод обладают граждане, чьи права и свободы нарушаются законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле, и объединения граждан, а также иные органы и лица, указанные в федеральном законе. Под объединением граждан в данном случае Закон

подразумевает те, чьи коллективные права или связанные с членством в них права отдельных лиц нарушаются применяемым законом. Что касается упоминаемых в ст. 96 Закона "иных органов и лиц", то пока законодательством к ним отнесен Генеральный прокурор, планируется предоставить право конституционной жалобы и Уполномоченному по правам человека.

По конституционным жалобам Конституционный Суд правомочен проверять конституционность не любого закона, а только затрагивающего конституционные права и свободы. Под законом при этом подразумеваются федеральные конституционные, обычные федеральные законы, законы субъектов федерации, а также, в случае их применения в конкретном деле, конституции республик, уставы субъектов федерации.

Другое обязательное условие принятия жалобы гражданина к рассмотрению - оспариваемый закон должен быть уже применен или подлежит применению в касающемся непосредственно заявителя конкретном деле, рассмотрение которого в связи с правовым спором завершено или начато в суде или ином органе, применяющем закон. Применение закона должно быть подтверждено копией официального документа. Таким образом, в отличие от ч. 2 ст. 125, в ч. 4 речь идет о конкретном нормоконтроле.

Защита основных прав и свобод человека и гражданина стала одним из главных направлений в деятельности Конституционного Суда после ее возобновления в 1995 г. Предметом рассмотрения по конституционным жалобам уже были нормы Жилищного кодекса, КЗоТ, ГК, УК и УПК РСФСР, законов "О реабилитации жертв политических репрессий", "О государственной тайне", "О порядке разрешения коллективных трудовых споров (конфликтов)", "О милиции" и др. В большинстве случаев Конституционный

Суд признал неконституционными полностью или частично оспоренные положения законов (кодексов), защитив конституционный принцип равенства граждан перед законом и судом, право на судебную защиту, права потерпевших от злоупотреблений властью, трудовые, жилищные права, право на свободу передвижения и выбор места жительства и др.

В то же время Конституционный Суд вынужден нередко отказывать в рассмотрении поступивших жалоб в связи с их неподведомственностью ему или несоответствием требованиям закона. Это касается, например, жалоб, в которых оспариваются указы Президента, постановления Правительства, определения судебных органов.

Согласно ч. 4 ст. 125 по жалобам граждан Конституционный Суд правомочен проверять конституционность только законов. Из сопоставления ст. 46, ч. 2 ст. 120 и ч. 4 ст. 125 Конституции следует, что подзаконные акты граждане вправе обжаловать в обычные суды. Однако ст. 116 ГПК (в редакции от 30 ноября 1995 г.), определяя подсудность, относит к юрисдикции Верховного Суда рассмотрение по первой инстанции дел об оспаривании только ненормативных актов Президента, палат Федерального Собрания, Правительства, а также нормативных актов федеральных министерств и ведомств, касающихся прав и свобод граждан. Аналогично решен вопрос и в новейшем арбитражном законодательстве.

Отсюда следует, что гражданин в настоящее время не может оспорить нормативный акт Президента, палаты Федерального Собрания или Правительства, считая ущемленным таким актом свое право или свободу, ни в Конституционный Суд, ни в суд общей юрисдикции или арбитражный. Такую пробельность в законодательной конкретизации конституционного права на судебную защиту необходимо устранить. Конституционный Суд неоднократно подчеркивал в своих решениях, что право на судебную защиту отнесено Конституцией к таким правам и свободам, которые не могут быть ограничены ни при каких обстоятельствах.

Другой типичной причиной вынужденного отказа в принятии к рассмотрению конституционных жалоб является то, что они часто не связаны с конкретным делом вопреки требованиям ч. 4 ст. 125 Конституции, конкретизированным в ст. 96 и 97 Закона о Конституционном Суде. В таких жалобах не ставится вопрос о защите субъективных прав заявителя, и они фактически являются запросами о проверке конституционности закона вне связи с конкретным делом, на что уполномочены лишь органы и лица, указанные в ч. 2 ст. 125 Конституции. К ним граждане не отнесены. Не входит в компетенцию Конституционного Суда и проверка конституционности правоприменительной практики судов, а также законности и обоснованности судебных решений по конкретным уголовным, гражданским и другим делам.

Сильный импульс развитию взаимодействия Конституционного и иных судов придает норма ч. 4 ст. 125 о проверке Конституционным Судом по запросам судов конституционности закона, связанного с рассмотрением конкретного дела на любой стадии судопроизводства в первой, кассационной или надзорной инстанции. Предметом запроса суда может быть любой закон, а не только затрагивающий конституционные права и свободы (как при конституционной жалобе).

Исходя из требований ст. 103 Закона о Конституционном Суде, суд общей юрисдикции или арбитражный, направляя запрос, до принятия решения Конституционного

Суда приостанавливает производство по делу или исполнение вынесенного судом по делу решения. Чтобы при этом не были ущемлены права подсудимых, содержащихся под стражей, из-за возможной задержки с принятием решения Конституционного Суда, Пленум Верховного Суда Российской Федерации в своем постановлении от 31 октября 1995 г. "О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия" (ВВС, 1996, N 1, с. 4) рекомендовал судам в каждом таком случае обсуждать вопрос об изменении подсудимому меры пресечения.

Вместе с тем спорно положение этого постановления Пленума Верховного Суда о том, что суды направляют запрос в Конституционный Суд лишь в случае неопределенности в вопросе о конституционности закона. Если неопределенность в данном случае означает сомнение суда в конституционности закона, то оно - недостаточное основание для запроса. Согласно ст. 101 Закона о Конституционном

Суде суд должен прийти к выводу о несоответствии Конституции закона, примененного или подлежащего, по мнению суда, применению в рассматриваемом им конкретном деле и, как требует п. 8 ч. 2 ст. 37 этого Закона, привести в запросе правовое обоснование своей позиции.

Норму ст. 101 Закона о Конституционном Суде можно истолковать по-разному: и как обязанность суда обращаться с запросом в таких случаях, и как право. По смыслу упомянутого постановления Пленума Верховного Суда, если суд придет к выводу (убеждению) о неконституционности закона, он, разрешая дело, должен применять непосредственно Конституцию, не обращаясь с запросом в Конституционный Суд.

Ориентация судов на непосредственное применение Конституции абсолютно правильная, однако она не должна исключать права судов и в приведенных ситуациях обращаться с запросом в Конституционный Суд о проверке конституционности закона. При этом Закону о Конституционном Суде (ст. 101-103) не противоречит направление судом запроса и после вынесения им решения по делу.

5. В части 5 комментируемой статьи закреплено очень важное новое полномочие Конституционного Суда – толкование Конституции Российской Федерации.

В принципе Конституционный Суд и раньше, оценивая конституционность того или иного акта, при выработке своих решений толковал Конституцию. Без этого невозможно принять решение, без этого нет и самого конституционного контроля. Но толкование Конституции при сопоставлении с ней проверяемого акта в таком аспекте является действием, подчиненным задаче обосновать решение в его мотивировочной части. Это казуальное толкование.

Новое полномочие Конституционного Суда имеет самостоятельное значение и выражается в специальном, обладающем официальным и общеобязательным характером разъяснении положений федеральной Конституции для обеспечения ее адекватного понимания и правильного применения. Потребность в разъяснении положений Конституции обуславливается возникновением неодинакового понимания конституционной нормы из-за ее недостаточной определенности и полноты, внутренней противоречивости, неточности используемой в ней терминологии и т.п., что может привести и порой приводит к неадекватности реализации этой нормы в процессе правотворчества или правоприменения.

Круг органов и лиц, обладающих правом обращения в Конституционный Суд с запросом о толковании Конституции (Президент, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство, органы законодательной власти субъектов федерации), более узок, чем обладающих правом запроса о проверке конституционности нормативных актов. Это обусловлено особой значимостью толкования Конституции для всех субъектов права. По тем же причинам толкование дается только в пленарных заседаниях

Конституционного Суда, а решение о толковании, в отличие от иных, принимается большинством не менее 2/3 от общего числа судей.

Толкование Конституции, данное Конституционным Судом, является обязательным для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений (ст. 106 Закона о Конституционном Суде).

Толкование Конституции наряду с рассмотрением конституционных жалоб становится главным направлением в деятельности Конституционного Суда. Уже дано толкование конституционных норм, касающихся процедуры принятия федеральных законов (ч. 4 ст. 105, 106, 107); формы правового акта о конституционных поправках (ст. 136); понятий "общее число депутатов Государственной Думы" и "общее число членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы", что важно для определения

результатов голосования при принятии законов и других решений (ч. 3 ст. 103, ч. 2 и 5 ст. 105, ч. 2 ст. 135 и др.); правовой процедуры включения нового наименования субъекта федерации в ст. 65 Конституции (ч. 2 ст. 137) и др.

Конституция и Закон о Конституционном Суде прямо не устанавливают конкретные критерии допустимости запросов о толковании, в отличие от других обращений (ст. 85, 89, 93, 97, 102, 108 Закона). Однако практика Конституционного Суда выработала ряд таких критериев, что нашло отражение в определениях об отказе в принятии к рассмотрению некоторых запросов о толковании.

По смыслу Конституции и Закона о Конституционном Суде запрос о толковании должен выражать не просто познавательный интерес заявителя, а обнаружившуюся неопределенность в понимании положений Конституции при их применении на практике,

при реализации субъектом своих полномочий. Иногда запросы о толковании, по сути, требуют от Конституционного Суда конкретизации конституционных положений путем создания новых норм права, что входит в компетенцию законодателя, или признания нормы Конституции недействующей, что противоречит самой юридической природе толкования, или проверки конституционности какого-либо закона, что должно осуществляться не в процедуре толкования, а в иной процедуре.

Каждое конституционное положение имеет самостоятельное значение. Поэтому недопустимо, когда в запросе требуют дать в одном решении Конституционного Суда толкование сразу многих положений Конституции (в одном из запросов - двадцати). Запрос об одновременном толковании нескольких конституционных положений

правомерен только в том случае, если они неразрывно связаны между собой и имеют единый предмет.

6. Особая роль Конституционного Суда в системе власти обусловила тот факт, что на конституционном уровне закреплено положение о юридической силе, правовых последствиях его решений (ч. 6 ст. 125).

Закон о Конституционном Суде (ст. 71) выделяет следующие виды решений: итоговое решение, именуемое постановлением (принимается по вопросам, перечисленным в ч. 2, 3, 4 и 5 ст. 125 Конституции) или заключением (по вопросу, указанному в ч. 7 ст. 125); определение (все иные решения, принимаемые в ходе осуществления конституционного судопроизводства, например об отказе в принятии обращения к рассмотрению, о прекращении производства по делу); решения по вопросам организации деятельности.

По итогам рассмотрения дела Конституционный Суд может признать нормативный акт или договор либо отдельные их положения соответствующими или не соответствующими

Конституции, а по спорам о компетенции - подтвердить или, наоборот, отрицать полномочие соответствующего органа издать акт или совершить действие правового характера, послужившие причиной спора о компетенции. Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу, т.е. не могут применяться.

Не соответствующие Конституции не вступившие в силу для Российской Федерации международные договоры не подлежат введению в действие и применению. Решения судов или иных органов, основанные на актах, признанных неконституционными, не подлежат исполнению и должны быть пересмотрены в установленных федеральным законом случаях. Если признание нормативного акта неконституционным создало пробел в правовом регулировании, то применяется непосредственно Конституция.

Как установлено ст. 79 Закона о Конституционном Суде, решения Конституционного

Суда окончательны, не подлежат обжалованию и вступают в силу немедленно после их провозглашения. Они действуют непосредственно и не требуют подтверждения другими органами и должностными лицами, подлежат исполнению немедленно после

опубликования либо вручения их официального текста, если иные сроки специально в них не оговорены.

В связи с вступлением России в 1996 г. в Совет Европы после ратификации Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней приобретает реальность положение ч. 3 ст. 46 Конституции о праве каждого в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека (в данном случае в Европейский суд по правам человека), если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты (в том числе в Конституционном Суде). Жалоба граждан и неправительственных организаций в Европейский суд на нарушение прав и свобод, гарантируемых упомянутой Европейской конвенцией и Протоколами к ней, может касаться и решений Конституционного Суда. Это, возможно, потребует уточнения положения ст. 79 Закона о Конституционном Суде о том, что решение Конституционного Суда окончательно и не подлежит обжалованию.

7. Еще одно полномочие Конституционного Суда определено в ч. 7 ст. 125. Оно связано с участием Конституционного Суда в процедуре отрешения от должности Президента. Эта процедура регламентируется ст. 93 Конституции и на ее основе Регламентом Государственной Думы. На Конституционный Суд возложено полномочие давать заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления. В случае принятия Конституционным Судом решения о несоблюдении этого порядка рассмотрение обвинения, как гласит ч. 2 ст. 110 Закона о Конституционном Суде, прекращается.

Полномочия Конституционного Суда не исчерпываются закрепленными в ст. 125, а также в ч. 3 ст. 100, ч. 1 ст. 104 Конституции. По смыслу ч. 3 ст. 128 и основанного на ней Закона о Конституционном Суде (п. 7 ч. 1 ст. 3) конституционный перечень этих полномочий может быть дополнен, конкретизирован, но лишь федеральными конституционными законами, федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. При этом дополнительные полномочия Конституционного Суда не должны противоречить его юридической природе и предназначению в качестве судебного органа конституционного контроля. Ни федеральные конституционные законы, ни договоры не могут также изъять его конституционные полномочия или ограничить сферу их действия. Это возможно лишь посредством закона о конституционных поправках. К новым относится, например, установленное ст. 12 Федерального конституционного закона от 10 октября 1995 г. "О референдуме Российской Федерации" полномочие Конституционного Суда проверять по запросу Президента до назначения референдума соблюдение требований, предусмотренных Конституцией (СЗ РФ, 1995, N 42, ст. 3921).

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.

Комментарий к статье 126

В Российской Федерации Верховный Суд впервые был учрежден в соответствии

с Положением о судеустройстве РСФСР, принятым на сессии ВЦИК 31 октября 1922 г. и введенным в действие 1 января 1923 г.

На Верховный Суд возлагался судебный контроль над всеми без исключения судебными местами РСФСР, рассмотрение в кассационном порядке дел, решенных губернскими судами; рассмотрение в порядке надзора всех дел, разрешенных любыми судами республики; рассмотрение судебных дел по первой инстанции.

Правом дачи судам разъяснений по вопросам судебной практики Верховный Суд РСФСР не обладал. Таким правом был наделен Верховный Суд СССР, созданный в 1924 г., и лишь после принятия в 1958 г. Основ законодательства СССР и союзных республик о судеустройстве в СССР такое полномочие получили и верховные суды союзных республик. В ст. 58 Закона РСФСР от 8 июня 1981 г. "О судеустройстве РСФСР" (ВС РСФСР, 1981, N 28, ст. 976) было указано, что пленум Верховного Суда республики "рассматривает материалы изучения судебной практики и судебной статистики... и дает руководящие разъяснения судам по вопросам применения законодательства РСФСР".

Впервые такое право закреплено и в Конституции Российской Федерации 1993 г., в ее ст. 126, за исключением положения, что эти разъяснения являются руководящими.

Придание Верховному Суду Российской Федерации статуса высшего судебного органа не имеет абсолютного характера, оно ограничено сферой его компетенции - дела, подсудные судам "общей юрисдикции". Следовательно, по делам о проверке конституционности законов и иных нормативных актов, а также по делам об экономических спорах Верховный Суд не является высшим судебным органом, поскольку эти дела рассматривают соответственно Конституционный Суд Российской Федерации, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации и арбитражные суды субъектов Российской Федерации.

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

Верховный Суд России действует в составе:

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

<* Штатная численность судей Верховного Суда в 1996 г. составляет 105 человек, из числа которых 64 судьи состоят в Судебной коллегии по гражданским делам, 33 - в Судебной коллегии по уголовным делам и 8 - в Военной коллегии. Численность аппарата сотрудников Верховного Суда составляет около 600 человек.>.

В составе Верховного Суда действует также Президиум.

Пленум Верховного Суда является коллегиальным органом, направляющим судебную практику для обеспечения ее точного соответствия закону. Основное полномочие Пленума Верховного Суда - давать судам разъяснения по вопросам применения законодательства при рассмотрении ими гражданских, уголовных, административных

и иных подсудных этим судам дел. Разъяснения даются в виде постановлений Пленума Верховного Суда и основываются на обобщении судебной практики, анализе судебной статистики и решений, принятых по рассмотренным Верховным Судом делам.

Президиум Верховного Суда в пределах своих полномочий рассматривает дела в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам, рассматривает материалы

изучения и обобщения судебной практики, анализа судебной статистики. Президиум также рассматривает дела по протестам на решения, приговоры и определения судебных коллегий Верховного Суда, тем самым осуществляя судебный надзор за деятельностью Верховного Суда при осуществлении им правосудия.

В качестве суда первой инстанции действуют исключительно коллегии Верховного

Суда. Кроме того, судебные коллегии рассматривают дела в кассационном порядке, в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам. Подсудность дел, рассматриваемых Верховным Судом по первой инстанции, определяется УПК и ГПК. Верховный Суд вправе изъять любое дело из нижестоящего суда и принять его к своему производству.

Судебные коллегии по гражданским, уголовным делам, а также Военная коллегия рассматривают: а) в качестве суда первой инстанции гражданские и уголовные дела, отнесенные законом к их ведению; Верховному Суду Российской Федерации подсудны любые дела особой сложности и особого общественного значения, принятые им к своему производству по собственной инициативе или по инициативе прокуратуры (ст. 38 УПК); б) в качестве суда кассационной (второй) инстанции – дела по жалобам и протестам на решения, приговоры и определения, вынесенные нижестоящими судами и не вступившие в законную силу; в) в порядке надзора дела по протестам на вступившие в законную силу решения, приговоры и определения, вынесенные всеми судами. Судебные коллегии Верховного Суда в установленном законом порядке рассматривают вопросы о пересмотре по вновь открывшимся обстоятельствам определений

по гражданским делам и о возобновлении уголовных дел по вновь открывшимся обстоятельствам.

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

По традиции на Верховный Суд Российской Федерации возлагается еще одна функция – обеспечение единообразия в судебной практике. Это достигается путем вынесения принципиальных решений по наиболее сложным делам, требующим авторитетного

толкования со стороны высокочтимых судебных учреждений. Например, постановления Пленума Верховного Суда публикуются в Бюллетене Верховного Суда (БВС) и доводятся

до сведения нижестоящих судов. В настоящее время такие постановления имеют как разъяснительный, так и рекомендательный характер, но жестко не связывают суд при вынесении аналогичных или сходных дел, поскольку каждое из них имеет свою специфику.

Некоторые из таких постановлений имеют значение субсидиарных правоположений.

Например, таковым является Постановление N 8 Пленума Верховного Суда от 31 октября 1995 г. "О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия", в котором, в частности, зафиксированы следующие положения:

"Согласно ч. 1 ст. 15 Конституции Российской Федерации, Конституция имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. В соответствии с этим конституционным положением судам при рассмотрении дел следует оценивать содержание закона или иного нормативного правового акта, регулирующего рассматриваемые судом правоотношения, и во всех необходимых случаях применять Конституцию Российской Федерации в качестве акта прямого действия.

Суд, разрешая дело, применяет непосредственно Конституцию, в частности:

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

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

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

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

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

В случаях, когда статья Конституции Российской Федерации является отсылочной, суды при рассмотрении дел должны применять закон, регулирующий возникшие правоотношения.

Наличие решения Конституционного Суда Российской Федерации о признании неконституционной той или иной нормы закона не препятствует применению закона в остальной его части.

Нормативные указы Президента Российской Федерации как главы государства подлежат применению судами при разрешении конкретных судебных дел, если они не противоречат Конституции Российской Федерации" (ВВС, 1996, N 1).

Особое место в деятельности Верховного Суда и возглавляемых им нижестоящих судов общей юрисдикции отныне приобретает юрисдикционно-контрольная деятельность над подзаконными актами и действиями должностных лиц государственного аппарата. Так, в вышеупомянутом Постановлении N 8 Пленума Верховного Суда от 31 октября 1995 г. записано:

"Если при рассмотрении конкретного дела суд установит, что подлежащий применению акт государственного или иного органа не соответствует закону, он в силу ч. 2 ст. 120 Конституции Российской Федерации обязан принять решение в соответствии с законом, регулирующим данные правоотношения.

Оценке с точки зрения соответствия закону подлежат нормативные акты любого государственного или иного органа (нормативные указы Президента Российской Федерации, акты органов местного самоуправления, приказы и инструкции министерств и ведомств, руководителей учреждений, предприятий, организаций и т.д.).

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

Длительное время считалось бесспорным, что Пленум Верховного Суда на основе изучения и обобщения судебной практики и статистики дает руководящие указания, обязательные для судов (ст. 56 Закона "О судостроительстве РСФСР" - ВВС РСФСР, 1981, N 28, ст. 976, с последующими изменениями и дополнениями). При этом игнорировался тот факт, что обязательность руководящих разъяснений подрывает принцип независимости судей и подчинения их только закону, ибо судьи не могут не подчиняться разъяснениям, которые к тому же будут являться для них руководящими и обязательными. Комментируемая статья, оберегая независимость судей, изменила прежнее двусмысленное их положение: разъяснения Верховного Суда больше не характеризуются как руководящие, и нет указания, что они обязательны для судей.

Статья 127

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.

Об арбитражных судах в Российской Федерации см. Федеральный конституционный закон от 28 апреля 1995 г. N 1-ФКЗ

Комментарий к статье 127

В соответствии с Федеральным конституционным законом от 28 апреля 1995 г. "Об арбитражных судах в Российской Федерации" (СЗ РФ, 1995, N 18, ст. 1589) все арбитражные суды являются федеральными и входят в единую систему, которую составляют: Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, федеральные арбитражные суды округов (таких судов насчитывается десять), арбитражные суды республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов.

Высший Арбитражный Суд находится на вершине этой судебной пирамиды; он является окончательной инстанцией по разрешению споров, рассмотренных на нижестоящих уровнях.

Свыше шестидесяти лет в бывших СССР и РСФСР не было самостоятельных, независимых органов по разрешению хозяйственных споров - действовали государственные и ведомственные арбитражи, входившие в систему союзных и республиканских органов государственного управления. Отказ от командно-административных методов, свойственных планово-регулируемой экономике, и переход к рынку предопределили прекращение деятельности государственного и ведомственного арбитража. Однако суды общей юрисдикции, не рассматривавшие в течение десятилетий экономические (хозяйственные) споры между юридическими лицами, не имели специальной подготовки для разбирательства экономических споров. Поэтому для защиты прав и интересов участников предпринимательской и иной хозяйственной деятельности в условиях рыночной экономики была создана отдельная система самостоятельных арбитражных судов как органов правосудия в экономической и административно-правовой сфере.

Организация и деятельность арбитражных судов определяются в настоящее время не только ст. 118-125, 127 Конституции Российской Федерации, но и Арбитражным процессуальным кодексом (принят 5 апреля 1995 г.), а также вышеупомянутым Федеральным конституционным законом.

Согласно ст. 46 Закона финансирование арбитражных судов производится за счет средств федерального бюджета и должно обеспечивать возможность полного и независимого осуществления правосудия в соответствии с федеральным законом. Расходы на содержание арбитражных судов предусматриваются отдельной строкой в федеральном бюджете. Размер расходов на содержание федеральных арбитражных судов округов и арбитражных судов субъектов Российской Федерации устанавливается Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации с учетом мнения Совета председателей арбитражных судов.

Примечание

Комментируемая статья возлагает на Высший Арбитражный Суд, являющийся, согласно Закону, высшим экономическим судебным органом Российской Федерации, выполнение нескольких функций, более детально перечисленных в Законе. В частности, он:

1) рассматривает в первой инстанции:

дела о признании недействительными (полностью или частично) ненормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания, Правительства Российской Федерации, не соответствующих

закону и нарушающих права и законные интересы организаций и граждан;

экономические споры между Российской Федерацией и ее субъектами, между субъектами Российской Федерации;

2) рассматривает дела в порядке надзора по протестам на вступившие в законную силу судебные акты арбитражных судов Российской Федерации;

3) пересматривает по вновь открывшимся обстоятельствам принятые им и вступившие в законную силу судебные акты;

4) обращается в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности указанных в ч. 2 ст. 125 Конституции законов, иных нормативных актов и договоров; обращается в Конституционный Суд с запросом о проверке конституционности закона, примененного или подлежащего применению в деле, рассматриваемом им в любой инстанции;

5) изучает и обобщает практику применения арбитражными судами законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, дает разъяснения по вопросам судебной практики;

6) разрабатывает предложения по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;

7) ведет судебную статистику и организует работу по ее ведению в арбитражных судах;

8) осуществляет меры по созданию условий для судебной деятельности арбитражных судов, в том числе по их кадровому, организационному, материально-техническому и иным видам обеспечения;

9) решает в пределах своей компетенции вопросы, вытекающие из международных договоров Российской Федерации;

10) осуществляет другие полномочия, предоставленные ему Конституцией, настоящим Федеральным конституционным законом и другими федеральными конституционными законами.

Высшему Арбитражному Суду принадлежит право законодательной инициативы по вопросам его ведения.

По вопросам внутренней деятельности арбитражных судов в Российской Федерации и взаимоотношений между ними Высший Арбитражный Суд принимает регламент, обязательный для арбитражных судов (ст. 10 Закона "Об арбитражных судах в Российской Федерации").

Председатель Высшего Арбитражного Суда является судьей и осуществляет процессуальные полномочия, установленные АПК.

Примечание

Председатель Высшего Арбитражного Суда:

- 1) организует деятельность Высшего Арбитражного Суда и всей системы арбитражных судов;
- 2) созывает Пленум и Президиум Высшего Арбитражного Суда и председательствует на их заседаниях, а также выносит на рассмотрение Пленума и Президиума вопросы, отнесенные Законом к их ведению;
- 3) осуществляет общее руководство аппаратом Суда, назначает на должность и освобождает от должности работников аппарата;
- 4) распределяет обязанности между заместителями Председателя;
- 5) формирует из числа судей Высшего Арбитражного Суда судебные составы Суда;
- 6) выносит на обсуждение Совета председателей арбитражных судов вопросы, отнесенные Законом к его ведению;
- 7) представляет Высший Арбитражный Суд в отношениях с государственными, общественными и иными органами;
- 8) осуществляет другие полномочия, предоставленные ему Законом (ст. 20).

В состав Пленума входят Председатель, его заместители, секретарь Пленума, председатели коллегий и судьи Высшего Арбитражного Суда, председатели высших арбитражных судов республик в составе Российской Федерации.

По решению Пленума Высшего Арбитражного Суда в состав Президиума могут быть введены судьи Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации.

В заседаниях Президиума Высшего Арбитражного Суда вправе принимать участие Генеральный прокурор Российской Федерации. По приглашению Председателя Суда в заседаниях могут участвовать Председатель Конституционного Суда, Председатель Верховного Суда, министр юстиции Российской Федерации, председатели, заместители председателей, судьи арбитражных судов и другие лица.

Итак, к ведению Высшего Арбитражного Суда отнесено разрешение только тех экономических споров и иных дел, которые прямо предусмотрены Законом "Об арбитражных судах в Российской Федерации", АПК, иными законодательными актами Российской Федерации, межгосударственными соглашениями и международными договорами.

Под экономическими спорами понимаются 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 (ст. 22 АПК).

В статье 127 Конституции говорится и об иных делах, рассматриваемых Высшим Арбитражным Судом. Прежде всего это споры в сфере управления. АПК 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; дела, возникающие в связи с ненадлежащим исполнением

указанными органами своих обязанностей по отношению к организациям и гражданам-предпринимателям; дела о банкротстве и др. К иным рассматриваемым Высшим Арбитражным Судом делам относятся 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 АПК. 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 соответствующим арбитражным судом.

В составе Высшего Арбитражного Суда действуют: коллегия по спорам, вытекающим из гражданских и иных правоотношений; коллегия по спорам, вытекающим из административных правоотношений; Президиум, который вправе осуществлять проверку в кассационном и надзорном порядке законность и обоснованность решений арбитражных судов, не вступивших в законную силу, и Пленум.

Примечание

Особо важные функции доверены Пленуму Высшего Арбитражного Суда, который:

1) рассматривает материалы изучения и обобщения практики применения законов и иных нормативных правовых актов арбитражными судами и дает разъяснения по вопросам судебной практики;

2) решает вопрос о выступлении с законодательной инициативой;

3) решает вопрос об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности законов, иных нормативных правовых актов и договоров;

4) избирает по представлению Председателя Высшего Арбитражного Суда секретаря Пленума Высшего Арбитражного Суда из числа его судей;

5) утверждает по представлению Председателя членов судебных коллегий и председателей судебных составов Высшего Арбитражного Суда;

6) утверждает в порядке, предусмотренном Законом, места постоянного пребывания федеральных арбитражных судов округов;

7) утверждает по представлению федерального арбитражного суда округа судей этого суда, входящих в состав президиума федерального арбитражного суда округа;

8) утверждает по представлению председателя арбитражного суда субъекта Российской Федерации судей этого суда, входящих в состав президиума арбитражного суда субъекта Российской Федерации;

9) утверждает по представлению Председателя Высшего Арбитражного Суда регламент арбитражных судов.

Комментируемая статья 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. Сущность судебного надзора состоит в проверке законности и обоснованности вступивших в законную силу решений всех арбитражных судов. Решения проверяются Президиумом Высшего Арбитражного Суда в порядке надзора по протестам на решения арбитражных судов, вступившие в законную силу. Право возбуждать надзорное производство имеют только предусмотренные Законом об арбитражных судах и АПК должностные лица: Председатель Высшего Арбитражного

Суда и его заместители, Генеральный прокурор Российской Федерации и его заместители, которые вносят в Президиум протест на решения арбитражных судов. Пересмотр постановлений Президиума 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 и обжалованию не подлежит.

Общая численность судей и работников аппаратов арбитражных судов в Российской Федерации, в том числе судей и работников аппарата Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, устанавливается федеральным законом. Численность судей и работников аппаратов федеральных арбитражных судов округов и арбитражных судов субъектов Российской Федерации устанавливается Высшим Арбитражным Судом. Структура и штатное расписание Высшего Арбитражного Суда утверждаются его председателем (ст. 47 Закона "Об арбитражных судах в Российской Федерации").

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.

Комментарий к статье 128

1. Конституция определяет общий порядок наделения полномочиями судей высших федеральных судов Российской Федерации – Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда. Новым здесь является сам принцип формирования судейского состава этих судов и круг субъектов государственной власти, участвующих в этой процедуре.

Согласно п. "е" ст. 83, п. "ж" ч. 1 ст. 102 и ч. 1 ст. 128 Конституции, судьи Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации назначаются Советом Федерации по представлению Президента.

Возрастание роли Президента и Совета Федерации в наделении полномочиями носителей судебной власти в лице судей выражается в том, что только Президенту принадлежит право представлять Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность судей высших федеральных судебных органов и назначать судей иных федеральных судов в порядке, установленном законом. Это, несомненно, повышает авторитет судебной власти и ответственность самих судей.

Особенностью образования высших судебных органов Российской Федерации является также то обстоятельство, что назначение судей этих судов из числа представленных Президентом кандидатов Конституция относит к исключительной компетенции лишь одной палаты Федерального Собрания – Совета Федерации.

Процедура согласования главой государства кандидатур на высшие судебные должности с верхней палатой парламента существует и в других странах, например с палатой лордов (Великобритания), Сенатом (США).

Порядок образования высших судебных органов Российской Федерации устанавливается федеральным конституционным законом. К кандидатам в судьи Конституционного

Суда, Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда помимо требований, установленных ст. 119 Конституции, могут быть предъявлены и дополнительные требования, указанные в федеральном законе (см. комментарии к соответствующим статьям). Судьей федерального военного суда может быть лишь лицо, находящееся на военной службе, имеющее офицерское звание, сдавшее квалификационный экзамен и не допустившее порочащих его поступков.

Порядок представления кандидатур на рассмотрение Совета Федерации, их обсуждения в комитетах и комиссиях, а также процедура назначения их Советом Федерации установлены Регламентом Совета Федерации.

Палата вправе неоднократно отклонять предлагаемые Президентом кандидатуры, однако без нового представления Президента назначение судьи состояться не может.

Кандидатуры судей Конституционного Суда определяются Президентом самостоятельно.

Часть 1 ст. 9 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" от 21 июля 1994 г. (СЗ РФ, 1994, N 13, ст. 1447) предусматривает

возможность предложения Президенту таких кандидатур членами Совета Федерации, депутатами Государственной Думы, законодательными органами субъектов Российской Федерации, высшими судебными органами и федеральными юридическими ведомствами, всероссийскими юридическими сообществами, юридическими научными и учебными заведениями. Эти предложения могут учитываться Президентом, но не связывают его.

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 не позднее месяца со дня открытия

вакансии. Конституционный Суд вправе начать работу при наличии в его составе не менее 3/4 от общего числа судей.

При укомплектовании Конституционного Суда важнейшее значение приобретает эффективное взаимодействие Совета Федерации с Президентом при выдвижении и утверждении новых кандидатур на судейские посты. Между тем в конце 1994 г. на этом пути встретились серьезные помехи. После того как в июле 1994 г. Федеральный

конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации" был принят, потребовалось провести довыборы судей, с тем чтобы доукомплектовать Суд до нового численного состава. Однако вследствие разногласий между Советом Федерации и Президентом по поводу предлагаемых кандидатур на судейские посты процесс укомплектования Суда затянулся. Даже когда Совет Федерации 24 октября 1994 г. утвердил достаточное количество членов Суда для обеспечения необходимого кворума, судьи так и не смогли приступить к работе, так как согласно переходным положениям нового Закона они были вправе избирать своего Председателя лишь после укомплектования Суда до полного состава. Это произошло лишь в конце января 1995 г. В результате Председатель Суда был избран лишь в начале февраля 1995 г., а рассмотрение первого дела новым составом состоялось лишь 23 марта 1995 г.

Судья Конституционного Суда Российской Федерации несменяем. Его полномочия могут быть прекращены или приостановлены не иначе как в порядке и по основаниям,

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

установленным Законом о Конституционном Суде (ст. 17 и 18).

Председатели Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации назначаются на свои должности Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации.

Заместители Председателей Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда, равно как и другие судьи - члены этих Судов, назначаются на должность Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации, основанному на представлении соответственно Председателей Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. При этом может быть запрошено мнение Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации. Наличие такого мнения необходимо также, если возникает вопрос о приостановлении или прекращении полномочий судей высших разрядов судебной иерархии.

Председатели, заместители председателей, судьи федеральных арбитражных судов округов и арбитражных судов субъектов Российской Федерации назначаются на должность в порядке, установленном федеральным законом.

Ни одно лицо не может быть представлено к назначению на должность судьи без согласия соответствующей квалификационной коллегии судей. Прекращение полномочий судьи допускается только по ее решению (ст. 8 Федерального конституционного

закона "Об арбитражных судах в Российской Федерации" от 28 апреля 1995 г. - СЗ РФ, 1995, N 18, ст. 1589).

2. Судьи других федеральных судов общей юрисдикции и арбитражных судов назначаются Президентом Российской Федерации по представлению соответственно Председателя Верховного Суда Российской Федерации и Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации с учетом мнения законодательного (представительного) органа соответствующего субъекта Российской Федерации. Президент Российской Федерации в месячный срок со дня получения необходимых материалов назначает судей федеральных судов, а кандидатов в судьи Верховного Суда Российской Федерации

и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации представляет для назначения Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации либо отклоняет представленные кандидатуры, о чем сообщает председателю соответствующего суда.

Назначение кандидатов на должности судей производится только при наличии положительного заключения соответствующей квалификационной коллегии судей.

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 (п. 1, 12 и 13 Положения о квалификационных коллегиях судей, утвержденного постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 13 мая 1993 г.).

3. В части 3 комментируемой статьи сказано, что полномочия, порядок образования

и деятельности высших судебных органов и иных федеральных судов устанавливаются федеральным конституционным законом, что имеет основополагающее значение для авторитета судебной власти и обеспечения ее независимого правового статуса.

Такие законы приняты. Это Федеральный конституционный закон "О Конституционном

Суде Российской Федерации" от 21 июля 1994 г. (см. комментарий к ст. 125); Федеральный конституционный закон "Об арбитражных судах в Российской Федерации" от 28 апреля 1995 г. (см. комментарий к ст. 127) и Федеральный конституционный закон (проект разработан и прошел первое чтение в июле 1995 г.) "О судебной системе Российской Федерации" (см. комментарий к ч. 3 ст. 118 и к ст. 126).

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. Другие прокуроры назначаются Генеральным прокурором Российской Федерации.

5. Полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются федеральным законом.

В настоящее время действует Закон РФ от 17 января 1992 г. N 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации", изложенный в новой редакции Федеральным законом от 17 ноября 1995 г. N 168-ФЗ

Комментарий к статье 129

1. Прокуратура Российской Федерации представляет собой систему органов, осуществляющих от имени Российской Федерации и независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений надзор за исполнением действующих на ее территории законов.

В силу стоящих перед ней задач прокуратура в организационном и функциональном отношении выведена за рамки законодательной, исполнительной и судебной властей. То обстоятельство, что комментируемая статья находится в гл. 7 "Судебная власть",

является скорее результатом неосуществившейся при подготовке проекта Конституции попытки свести роль прокуратуры к осуществлению уголовного преследования, нежели свидетельством ее включения в систему судебной власти. Как следует из положений ст. 118 Конституции, судебная власть осуществляется только судом посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

Будучи обязанной обеспечивать верховенство закона, единство законности на всей территории Российской Федерации, прокуратура организуется как единая централизованная система. Единство и централизованность этой системы поддерживается:

общностью целей и задач, стоящих перед органами прокуратуры; единством правовых основ деятельности; установленным порядком назначения прокуроров;

финансированием

всех органов прокуратуры за счет средств федерального бюджета (ч. 1 ст. 52 Федерального закона от 17 ноября 1995 г. "О прокуратуре Российской Федерации". СЗ РФ, 1995, N 47, ст. 4472); подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации (ч. 1 ст. 4; ч. 2 ст. 11 Закона); запретом создания на территории Российской Федерации органов прокуратуры, не входящих в единую систему прокуратуры Российской Федерации (ч. 3 ст. 11 Закона).

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

В соответствии с ч. 1 ст. 11 Закона систему прокуратуры Российской Федерации составляют Генеральная прокуратура Российской Федерации, прокуратуры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры, научные и образовательные учреждения, являющиеся юридическими лицами, а также прокуратуры городов и районов, другие территориальные, военные и иные специализированные прокуратуры. К числу иных специализированных прокуратур в настоящее время относятся прокуратуры воинских частей, подчиняющиеся Второму управлению Генеральной прокуратуры Российской Федерации, транспортные и природоохранные прокуратуры. Под эгидой Генеральной прокуратуры Российской Федерации функционируют НИИ проблем укрепления законности и правопорядка, а также институты повышения квалификации руководящих кадров и прокурорско-следственных кадров.

Подчинение всех нижестоящих прокуроров Генеральному прокурору Российской Федерации проявляется в том, что именно этому должностному лицу предоставлено право образования, реорганизации и упразднения всех органов и учреждений прокуратуры, определение их статуса, компетенции, штатной численности и структуры; назначения и освобождения от должности нижестоящих прокуроров и директоров (ректоров) научных и образовательных учреждений; принятия в рамках исключительной компетенции обязательных для исполнения решений по вопросам, связанным с осуществлением функций прокуратуры (см., в частности, ч. 2 ст. 97 УПК). Генеральный прокурор издает обязательные для исполнения всеми работниками органов и учреждений прокуратуры приказы, указания, распоряжения, положения и инструкции.

2. С учетом особых полномочий и роли Генерального прокурора Российской Федерации Конституция предусматривает необходимость решения вопроса о его назначении по согласованию между высшими органами законодательной и исполнительной власти. При этом Президент Российской Федерации наделен полномочием представлять кандидатуру на должность Генерального прокурора, Совет Федерации – полномочием принимать окончательное решение о ее назначении на должность или об отклонении.

Ни Конституция, ни федеральные законы не регламентируют порядок подбора и обсуждения кандидатур, подлежащих представлению Президентом Российской Федерации для назначения на должность Генерального прокурора. Определение такого порядка, как и установление конкретных критериев оценки кандидатов, относится к компетенции самого Президента России. Конечно же, эти кандидаты должны отвечать общим требованиям, предъявляемым к лицам, назначаемым на должности прокуроров и следователей: быть гражданами Российской Федерации, иметь высшее юридическое образование, обладать необходимыми профессиональными и моральными качествами и быть способными по состоянию здоровья исполнять возлагаемые на них обязанности (ч. 1 ст. 40 Закона). Представляется также, что с учетом требований, предъявляемых к кандидатам на более низкие должности прокуроров субъектов Российской Федерации (ч. 3 ст. 40 Закона), кандидат на должность Генерального прокурора Российской Федерации должен быть не моложе 30 лет и иметь стаж работы прокурором или следователем в органах прокуратуры не менее пяти лет. Впрочем, с учетом того, что должность Генерального прокурора имеет в известном смысле политический характер, требование о пятилетнем стаже работы кандидата на эту должность именно в органах прокуратуры не столь уж обязательно. Наличие у кандидата опыта работы по юридической специальности в иных правоохранительных или правоприменительных органах может быть достаточной гарантией его профессиональной компетентности.

Совет Федерации принимает решение о назначении Генерального прокурора на должность простым большинством голосов в соответствии с порядком, установленным его Регламентом.

Если предложенная Президентом Российской Федерации кандидатура на должность Генерального прокурора Российской Федерации не получит требуемого количества голосов членов Совета Федерации, то Президент Российской Федерации в течение 30 дней представляет Совету Федерации новую кандидатуру (ч. 2 ст. 12 Закона).

Срок полномочий Генерального прокурора Российской Федерации установлен Законом в пять лет, по истечении которых на данную должность должно быть назначено либо то же самое, либо другое лицо.

3. С учетом того, что согласно п. "л" ч. 1 ст. 72 Конституции кадры правоохранительных органов, в том числе и прокуратуры, находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, ч. 3 ст. 129 предусматривает назначение прокуроров субъектов Российской Федерации по согласованию с этими субъектами.

Ни Конституция, ни Федеральный закон "О прокуратуре в Российской Федерации" не определяют, с каким именно органом государственной власти должно согласовываться назначение прокурора субъекта федерации. Часть же 1 ст. 13 Закона передает решение этого вопроса на усмотрение самих субъектов Российской Федерации, в силу чего в одном случае согласование может проводиться с законодательным (представительным) органом власти субъекта федерации, в другом - с исполнительным органом, а в третьем - с тем и другим органом.

Закон не устанавливает также, кому именно - Генеральному прокурору Российской Федерации или органам власти субъекта Российской Федерации - принадлежит право инициировать назначение на должность конкретного кандидата, что дает возможность проявлять инициативу как с одной, так и с другой стороны.

Освобождение прокурора субъекта Российской Федерации от должности независимо от его основания производится Генеральным прокурором Российской Федерации. При этом у него нет необходимости согласовывать решение об освобождении от должности с соответствующими органами государственной власти субъекта (ч. 1 ст. 13 Закона).

4. Согласно ч. 4 комментируемой статьи иные прокуроры назначаются Генеральным прокурором Российской Федерации без проведения каких-либо обязательных предварительных согласований.

В таком порядке назначаются, как указано в ч. 2 ст. 13 Закона, прокуроры городов и районов, а также прокуроры военных и иных специализированных прокуратур (транспортных, природоохранных, прокуратур воинских частей и др.). В таком же порядке осуществляется и их освобождение от должности.

Конечно, сказанное не означает, что при назначении упомянутых прокуроров вообще не следует учитывать мнение органов государственной власти и прокуроров соответствующих субъектов Российской Федерации (если речь идет о назначении прокуроров районов и городов) или вышестоящих прокуроров (если речь идет о прокурорах специализированных прокуратур), а также органов местного самоуправления.

Однако в этих случаях высказанное мнение не будет иметь обязательного характера для Генерального прокурора.

С учетом того, что в отсутствие Генерального прокурора Российской Федерации

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

или в случае невозможности исполнения им своих обязанностей его обязанности исполняет первый заместитель либо один из заместителей, Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации" установил порядок, при котором первый заместитель и заместители Генерального прокурора Российской Федерации назначаются на должность и освобождаются от должности Советом Федерации по представлению Генерального прокурора (ч. 2 ст. 14).

5. В соответствии с ч. 5 ст. 129 Федеральным Законом "О прокуратуре Российской Федерации" определяются следующие полномочия прокуратуры Российской Федерации:

- надзор за исполнением законов федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;
- надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;
- надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие (в частности, органами ФСБ, МВД, федеральными органами налоговой полиции, таможенной службы);
- надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу;
- уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации;
- координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

Указом Президента Российской Федерации от 18 апреля 1996 г. N 567 было утверждено

Положение о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, в котором определяются уровни, основы, направления и формы координации деятельности правоохранительных органов, а также обозначаются полномочия различных участников координационной деятельности, и прежде всего прокурора - председателя координационного совещания (СЗ, 1996, N 17, ст. 1958);

- участие в правотворческой деятельности;
- внесение представлений в Пленум Верховного Суда Российской Федерации, Пленум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации о даче разъяснений по вопросам судебной практики;
- обращение в Конституционный Суд Российской Федерации по вопросам нарушения конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле.

Законом также определяются конкретные полномочия органов прокуратуры и их должностных лиц, обеспечивающие решение задач по каждому из направлений деятельности прокуратуры Российской Федерации и по руководству подчиненными органами прокуратуры.

При осуществлении своей деятельности прокуроры не должны подменять иные органы.

В целях решения стоящих перед прокуратурой задач прокурор вправе иметь доступ к необходимым документам и материалам; требовать проведения проверок,

ревизий, представления необходимых материалов; приносить протесты на противоречащие закону правовые акты; вносить представления об устранении нарушений закона; выносить постановления о возбуждении уголовного дела или производства об административном правонарушении. В случаях выявления противоречия Конституции и федеральным законам постановлений Правительства Российской Федерации Генеральный прокурор Российской Федерации информирует об этом Президента Российской Федерации.

Глава 8. Местное самоуправление

Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации см. также Федеральный закон от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ

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.

Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации см. Федеральный закон от 6 декабря 1994 г. N 56-ФЗ

Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления см. Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. N 138-ФЗ

Комментарий к статье 130

1. Часть 1 комментируемой статьи развивает положения о местном самоуправлении как форме осуществления власти народом (ч. 2 ст. 3 Конституции) и основе конституционного строя Российской Федерации (ст. 12). В данном случае определяется его социальное назначение обеспечивать самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

В этой сущностной функциональной характеристике местного самоуправления обращается внимание на ряд важных моментов. Первое: назван субъект местного самоуправления - население. Ему как сообществу граждан, проживающих на соответствующей территории, и каждому в отдельности гарантируется право на осуществление местного самоуправления непосредственно и через своих представителей, причем независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям (см. ч. 2 ст. 3 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" - СЗ РФ, 1995, N 35, ст. 3506). Указанное право конкретизируется через систему специальных прав, предусмотренных Конституцией:

избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в референдуме (ч. 2 ст. 32); обращаться лично, а также направлять индивидуальные

и коллективные обращения в органы местного самоуправления (ст. 33); знакомиться с документами и материалами органов местного самоуправления, непосредственно затрагивающими права и свободы гражданина (ч. 2 ст. 24); определять структуру органов местного самоуправления (ч. 1 ст. 131); выразить мнение по поводу изменения границ территорий местного самоуправления (ч. 2 ст. 131); защищать право на местное самоуправление и образующие его права в судебном порядке (ст. 46). Прецедент последнего был создан определениями Верховного Суда Российской Федерации от 1 марта 1995 г. (Государство и право, 1995, N 7, с. 12-18), который поддержал решения Ярославского областного суда по жалобам граждан и регионального

отделения "Демократической России" на правовые акты губернатора Ярославской области, нарушающие права местного самоуправления, в частности право самостоятельно формировать свои органы и распоряжаться собственными средствами.

Второе: в общем виде сформулировано поле деятельности местного самоуправления

- "вопросы местного значения", под которыми понимаются вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, отнесенные к таковым уставом муниципального образования в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом, законами субъектов Российской Федерации

(ч. 1 ст. 1 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления

в Российской Федерации"). В их перечень Конституция включает жилищное строительство

и распределение жилья (ст. 40), муниципальное здравоохранение (ст. 41) и образование

(ст. 43), управление муниципальной собственностью, охрану общественного порядка и др. (ст. 131, 132). Подробнее об этом сказано в упомянутом Федеральном законе, где названо 30 предметов ведения местного самоуправления и определено, что "муниципальные образования вправе принимать к своему рассмотрению иные вопросы, отнесенные к вопросам местного значения законами субъектов Российской Федерации, а также вопросы, не исключенные из их ведения и не отнесенные к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти" (ч. 2 ст. 6).

Третье: установлена экономическая основа местного самоуправления с наделением

населения правами собственника - владения, пользования и распоряжения этой собственностью. Она признается и защищается наравне с другими формами собственности

(ч. 2 ст. 8 Конституции).

Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" под муниципальной собственностью понимает собственность муниципальных образований - городских, сельских и иных (ч. 1 ст. 1). В ее состав, согласно названному Закону (ст. 29), входят средства местного бюджета, муниципальные внебюджетные фонды, имущество органов местного самоуправления, а также муниципальные земли и другие природные ресурсы, находящиеся в муниципальной

собственности, муниципальные предприятия и организации, муниципальные банки и другие финансово-кредитные организации, муниципальный жилищный фонд и нежилые помещения, муниципальные учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта, другое движимое и недвижимое имущество.

Субъекты Российской Федерации передают в собственность муниципальных образований объекты, находящиеся в собственности субъектов Российской Федерации, необходимые для решения вопросов местного значения, в соответствии с разграничением

полномочий между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, а также между муниципальными образованиями. Споры, возникающие по этому поводу,

разрешаются посредством согласительных процедур или в судебном порядке.

Органы местного самоуправления управляют муниципальной собственностью. Они же от имени муниципального образования осуществляют права собственника в отношении имущества, входящего в состав данной собственности; в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации и уставами муниципальных образований, это право может быть реализовано населением непосредственно.

В соответствии с Законом органы местного самоуправления вправе передавать объекты муниципальной собственности во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, сдавать их в аренду, отчуждать в установленном порядке, а также совершать с имуществом, находящимся в муниципальной собственности, иные сделки, определять в договорах и соглашениях условия использования приватизируемых или передаваемых в пользование объектов. В интересах населения они могут устанавливать условия использования земель, находящихся в границах муниципального образования.

Муниципальная собственность может быть приватизирована. При этом порядок и условия ее приватизации определяются непосредственно населением или представительными органами местного самоуправления. Доходы от приватизации объектов муниципальной собственности поступают в полном объеме в местный бюджет.

Право муниципальной собственности регулируется Гражданским кодексом Российской Федерации (ст. 125 и др.). Им, в частности, закреплено, что особенности приобретения и прекращения права собственности на имущество, включая имущество, находящееся в собственности муниципального образования, могут устанавливаться лишь законом (ч. 3 ст. 212).

Четвертое: местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Самостоятельность - определяющая черта местного самоуправления. Она выделяется при его характеристике как основы конституционного строя (ст. 12 Конституции) и в других случаях (ч. 1 ст. 131, ч. 1 ст. 132); реализуется в пределах установленных полномочий; производна от реально обеспеченных материальных, финансовых и других условий функционирования местного самоуправления; корреспондирует ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления; получает конкретное правовое выражение и гарантируется (см. комментарий к ст. 12).

2. Часть 2 комментируемой статьи раскрывает организационный механизм функционирования местного самоуправления. Ведущую роль в нем играют формы прямого волеизъявления граждан. На первое место в этом отношении Конституция ставит референдум. Он, согласно Федеральному закону "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", определяется как голосование по вопросам местного значения (ч. 1 ст. 1). Этим же Законом устанавливаются общие правила, касающиеся местного референдума (ч. 1 ст. 8, 22, 44, 52, 57), в том числе закрепляется, что:

- решение о его проведении принимается представительным органом местного самоуправления по собственной инициативе или по требованию населения в соответствии с уставом муниципального образования. В случае, если в муниципальном образовании представительный орган местного самоуправления не сформирован, местный референдум

может назначаться главой местной администрации (главой местного самоуправления) по требованию граждан в количестве не менее 5% числа избирателей муниципального образования;

- в нем имеют право участвовать все граждане, проживающие на территории

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

муниципального образования, обладающие избирательным правом, причем только непосредственно и на добровольной основе;

- голосование осуществляется тайно, контроль за волеизъявлением граждан не допускается;

- решение, принятое на местном референдуме, не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, государственными должностными лицами или органами местного самоуправления. Если для его реализации требуется издание нормативного правового акта, орган местного самоуправления, в чью компетенцию входит данный вопрос, обязан принять такой акт. Принятое на местном референдуме решение и итоги голосования подлежат официальному опубликованию (обнародованию);

- решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан в пределах полномочий

местного самоуправления, обязательны для исполнения всеми расположенными на территории муниципального образования предприятиями, учреждениями и

организациями

независимо от их организационно-правовых форм, а также органами местного самоуправления

и гражданами; неисполнение или ненадлежащее исполнение таких решений влечет ответственность в соответствии с законами; данные решения могут быть обжалованы в суд.

Предполагается, что положения по поводу местного референдума получат развитие в законах субъектов Российской Федерации и, в соответствии с ними, в уставах муниципальных образований. В них, в частности, должны найти отражение порядок назначения и проведения референдумов, принятия и изменения принятых ими решений, виды референдумов и случаи, когда они обязательны, гарантии участия в них граждан.

Конституционный Суд Республики Карелия постановлением от 14 мая 1996 г. по делу о проверке конституционности республиканского закона "О референдуме в Республике Карелия" констатировал важность закона субъекта федерации, определяющего

механизм реализации права граждан на местный референдум, но одновременно подчеркнул,

что осуществление данного права не может ставиться в зависимость от условий, не имеющих отношения к гражданину, ибо подобное приводит к нарушению его непосредственно

действующего конституционного права на участие в местном референдуме.

Местное самоуправление осуществляется гражданами и путем муниципальных выборов. С их помощью население непосредственно выражает свою волю о составе представительных органов (депутатах), членах иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лицах местного самоуправления, дает им необходимую демократическую легитимацию.

Конституция Российской Федерации закрепляет право избирать и быть избранными

в органы местного самоуправления, а также случаи, когда граждане лишаются этих прав (см. комментарии к ч. 2, 3 ст. 32). Ее положения конкретизируются Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" от 6 декабря 1994 г. (СЗ РФ, 1994, N 33, ст. 3406), который распространяется

в том числе на выборы органов местного самоуправления (ст. 1). Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" определяет, что муниципальные выборы осуществляются на основе всеобщего

равного и прямого избирательного права при тайном голосовании при обеспечении установленных законом избирательных прав граждан (ч. 1 ст. 23). Федеральное законодательство, таким образом, создает необходимые предпосылки демократической однородности выборов на всех уровнях, включая местное самоуправление.

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

Субъекты Российской Федерации принимают законы о порядке проведения муниципальных выборов. Данный вопрос отражается в уставе муниципального образования. При этом формулируемые в названных актах положения не могут противоречить Федеральному закону "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации", но в них могут устанавливаться дополнительные гарантии избирательных прав граждан (ст. 1).

Федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации гарантируют проведение муниципальных выборов. Это означает, что названные органы создают необходимые правовые, материально-технические, финансовые и иные условия для таких выборов, не препятствуют их проведению и защищают избирательные права граждан.

Именно с позиций гарантий местного самоуправления Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 30 мая 1996 г. по делу о проверке конституционности п. 1 ст. 58 и п. 2 ст. 59 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" с изменениями от 22 апреля 1996 г. (Российская газета, 15 июня 1996 г.) пришел к выводу о допустимости указания Федеральным законом сроков, в течение которых должны быть сформированы путем выборов новые органы местного самоуправления. При этом данная мера ограничена переходным периодом и рассматривается как средство, упорядочивающее процесс становления системы местного самоуправления и не допускающее затягивания создания ее выборных органов; она не нарушает права органов государственной власти субъектов федерации и муниципальных образований назначать конкретную дату выборов, а лишь ставит реализацию указанного права в определенные временные рамки.

Рассматриваемая часть статьи исходит из того, что граждане осуществляют местное самоуправление также путем "других форм прямого волеизъявления". К таковым Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" относит собрания (сходы) граждан (ст. 24). Они способствуют выражению общественного мнения, позволяют населению публично направлять, контролировать и оценивать деятельность органов местного самоуправления. В отдельных поселениях, если подобное предусмотрено уставом муниципального образования и соответствует закону субъекта Российской Федерации, данные собрания (сходы) могут выполнять полномочия представительных органов местного самоуправления. В этом случае они считаются правомочными при участии в них более половины жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом.

Порядок созыва и проведения собрания (схода) граждан, принятия и изменения его решения, пределы его компетенции устанавливаются уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

Федеральный закон закрепляет право населения на правотворческую инициативу в вопросах местного значения (ст. 25). Она реализуется в соответствии с уставом муниципального образования и, если выделить главное, заключается в том, что население вносит в органы местного самоуправления проекты правовых актов, которые подлежат обязательному рассмотрению на открытом заседании с участием представителей населения, а результаты рассмотрения - официально опубликованию (обнародованию).

Граждане непосредственно участвуют в решении дел местного значения путем

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

индивидуальных и коллективных обращений, направляемых в органы местного самоуправления и должностным лицам местного самоуправления. Федеральным законом установлено (ст. 26), что названные адресаты обязаны дать ответ по существу обращений в течение одного месяца. За нарушение сроков и порядка ответа на обращения граждан законом может быть предусмотрена административная ответственность.

Местное самоуправление осуществляется через собственные органы. Им присущ ряд черт: структура этих органов определяется населением самостоятельно; они формируются данным населением и его представительными органами; обладают полномочиями

на решение вопросов местного значения и в их пределах издают правовые акты; являются юридическими лицами в соответствии с уставом муниципального образования;

не входят в систему органов государственной власти.

Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" исходит из разнообразия систем органов местного самоуправления.

При этом, однако, выделяются выборные органы, образуемые в соответствии с названным законом, законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных

образований, и другие органы, образуемые в соответствии с уставами муниципальных образований, а также признается обязательным наличие выборных органов местного самоуправления муниципальных образований (ч. 1, 2, ст. 14).

Одним из видов выборных органов является представительный орган местного самоуправления. Он состоит из депутатов, избираемых на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании в соответствии с федеральным

законом и законами субъектов Российской Федерации.

Ведущее положение этим органам придается выделением вопросов, находящихся в их исключительном ведении. К числу таковых Федеральный закон относит: принятие общеобязательных правил по предметам ведения муниципального образования, предусмотренных

уставом муниципального образования; утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении; принятие планов и программ развития муниципального образования,

утверждение отчетов об их исполнении; установление местных налогов и сборов; установление порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью; контроль за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставами муниципальных образований.

Численный состав представительных органов местного самоуправления, сроки полномочий депутатов, режим их работы (на постоянной или иной основе) и взаимоотношений

с избирателями, полномочия этих органов, порядок принятия решений и другие вопросы организации и деятельности представительных органов определяются уставом муниципального образования.

В структуре органов местного самоуправления уставом муниципального образования

может быть предусмотрена должность главы муниципального образования - выборного должностного лица, возглавляющего деятельность по осуществлению местного самоуправления

на территории муниципального образования. Согласно Федеральному закону "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (ст. 16) данный глава (в установленном порядке допускается другое его наименование)

избирается гражданами, проживающими на территории муниципального образования, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании

либо представительным органом местного самоуправления из своего состава в

порядке, установленном федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Он наделяется собственной компетенцией по решению вопросов местного значения в соответствии с уставом муниципального образования, а избранный населением глава муниципального образования может быть наделен правом входить в состав представительного органа местного самоуправления, председательствовать на его заседаниях. Закреплено, что глава муниципального образования подотчетен непосредственно населению и представительному органу местного самоуправления.

Уставом муниципального образования могут быть предусмотрены должности иных выборных должностных лиц местного самоуправления, а также другие (помимо представительных органов и выборных должностных лиц) органы местного самоуправления (например, советы или комитеты микрорайонов, общин и т.п.). Наименование этих органов и должностных лиц, порядок формирования органов местного самоуправления, компетенция, сроки полномочий, подотчетность, вопросы организации и деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления определяются уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

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.

Комментарий к статье 131

1. Часть 1 комментируемой статьи фиксирует территориальные пределы местного самоуправления. Их установление имеет важное значение, ибо в конечном счете очерчиваются пространственные границы деятельности муниципального образования, его населения и органов, действия принятых ими решений.

Одно из новых положений комментируемой части состоит в том, что местное самоуправление осуществляется не в строгих рамках административно-территориальных границ, как это было в прошлом (см. ч. 2 ст. 2 Закона РСФСР "О местном самоуправлении" от 6 июля 1991 г. - ВВС РСФСР, 1991, N 29, ст. 1010), а на определенных территориях. Такой подход предполагает, что в административно-территориальной единице может функционировать более чем одно муниципальное образование либо муниципальное образование способно объединять, например, несколько сельсоветов или поселков.

Выделяются городские и сельские поселения. Они, условно говоря, являются базовыми в системе местного самоуправления. Население, проживающее в них, не может быть лишено права на его осуществление (ч. 1 ст. 12 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 28 августа 1995 г. - СЗ РФ, 1995, N 35, ст. 3506). То есть недопустимо одностороннее (например, решением органов государственной власти субъектов федерации или районных властей) изъятие этого права; только при свободном волеизъявлении граждан названных сообществ может происходить отказ от указанного права в пользу других муниципальных образований либо возможна какая-либо иная его трансформация.

Местное самоуправление не исключается и на других территориях. При этом упомянутый Федеральный закон приводит примерный перечень территорий муниципальных

образований - район (уезд), сельский округ (волость, сельсовет) и т.д., указывая, что данные территории устанавливаются в соответствии с законами субъектов Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций (ч. 1 ст. 12). Так, конституции Республики Башкортостан (ст. 109) и Республики Адыгея (ст. 92) не рассматривают район в качестве территории муниципального образования;

Закон Ханты-Мансийского автономного округа "Об общих принципах организации местного самоуправления в Ханты-Мансийском автономном округе" от 27 декабря 1995 г. признает право коренных малочисленных народов Севера, ведущих традиционный

образ жизни, на общинное самоуправление в границах территорий их проживания и хозяйственной деятельности (ст. 4); Закон Тюменской области "О местном самоуправлении"

от 29 ноября 1995 г. (Красное знамя, 19 марта 1996 г.) к особому виду территорий муниципального образования относит объединенные территории нескольких муниципальных

образований в случае добровольного объединения двух или нескольких муниципальных образований в одно с передачей ему соответствующих полномочий (ст. 10, ч. 1 ст. 15).

Местное самоуправление распространяется на территории закрытых административно-территориальных образований (см. Закон Российской Федерации "О закрытом административно-территориальном образовании" от 14 июля 1992 г. - ВВС РФ, 1992, N 33, ст. 1915). Оно реализуется населением в его границах, но с некоторыми особенностями, установленными названным

Законом в части землепользования, формирования бюджета и некоторых других вопросов. Данное положение согласуется с Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", которым предусмотрено,

что в целях защиты конституционного строя, обеспечения обороны страны и безопасности

государства федеральным законом допускается ограничение прав граждан на осуществление

местного самоуправления на отдельных территориях (ч. 1 ст. 12), куда включаются приграничные территории и территории закрытых административно-территориальных образований (п. 16 ст. 4).

Территориями муниципального образования могут быть территории внутригородских муниципальных образований. Вопросы об образовании, объединении, о преобразовании или об упразднении этих муниципальных образований, установлении или изменении их территорий решаются с учетом мнения населения соответствующей территории представительным органом местного самоуправления города самостоятельно в соответствии с уставом города.

Территорию муниципального образования составляют земли городских, сельских поселений, прилегающие к ним земли общего пользования, рекреационные зоны, земли, необходимые для развития поселений, и другие земли в границах муниципального

образования независимо от форм собственности и целевого назначения.

Территория муниципального образования самоуправляется. Этой цели служат органы местного самоуправления (см. комментарий к ч. 2 ст. 130). Их структура определяется населением соответствующего муниципального образования самостоятельно.

Данная формула означает, что:

- мнение населения по указанному вопросу обязательно и оно является окончательным;

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

- граждане вправе выбрать модель самоуправления, виды органов, их статус, а также решить, какой должна быть внутривидовая организация этих органов в части численности выборных членов, комиссий, аппарата, муниципальных служащих и т.п.;
- при выражении своей воли население действует самостоятельно, но на основе и в пределах, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;
- волеизъявление по поводу структуры органов местного самоуправления происходит в формах, названных в ч. 2 ст. 130, при их разнообразной комбинации, главное, чтобы принятое решение действительно отражало позицию большинства населения муниципального образования;
- изменения структуры муниципальных органов должны осуществляться при широкой гласности и общественной поддержке.

2. Часть 2 комментируемой статьи обращает внимание на то, что у территорий муниципальных образований есть границы. Их можно именовать муниципальными границами. Они не всегда совпадают с границами административно-территориальных единиц.

Вопрос об установлении и изменении границ муниципального образования возникает при образовании, преобразовании или упразднении муниципальных образований. Основы его решения содержит Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (ст. 13), согласно которому установление и изменение границ муниципального образования осуществляется с учетом исторических и иных местных традиций; инициатором данного процесса могут быть население, орган местного самоуправления, а также орган государственной власти субъекта Российской Федерации; не допускается изменение указанных границ без учета мнения населения соответствующих территорий, причем законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации обязывается предусмотреть законом гарантии учета этого мнения. Конкретный порядок образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований, установления и изменения их границ и наименований определяется законом субъекта Российской Федерации.

Специфика относительно границ имеется применительно к закрытым административно-территориальным образованиям. Законом Российской Федерации "О закрытом административно-территориальном образовании" предусмотрено (ст. 1, 2), что территория и границы таких образований определяются исходя из особого режима функционирования предприятий с учетом потребностей развития населенных пунктов; границы данных образований могут не совпадать с границами субъектов федерации и административно-территориальных единиц; установление этих границ и земель, отводимых предприятиям и (или) объектам, находится в ведении федеральных органов государственной власти.

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.

Комментарий к статье 132

1. Часть 1 комментируемой статьи устанавливает виды важнейших предметов ведения органов местного самоуправления, родовой признак этих предметов ведения, а также в общих чертах - полномочия в решении вопросов местного значения. При этом необходимо обратить внимание на то, что включение названных вопросов в сферу деятельности муниципальных органов, безусловно, свидетельствует об их роли в данном отношении. Однако подобное не означает, что указанные органы "перекрывают" полномочия населения, сформулированные в ч. 1 ст. 130 Конституции. Будет правильно исходить из того, что они сохраняются у территориального сообщества, а муниципальные органы - его уполномоченные по управлению местными делами. Такой подход предопределяет ответственность и подконтрольность органов местного самоуправления населению, их тесное взаимодействие, возможность граждан востребовать те или иные вопросы для непосредственного решения.

Муниципальные органы самостоятельно решают вопросы местного значения. Эта самостоятельность по-разному реализуется ими в соответствующих сферах, но в главном она предполагает, что органы местного самоуправления в рамках, установленных законом, действуют свободно, исключается санкционирование, подтверждение или отмена актов, принятых ими в пределах ведения (см. комментарии к ч. 1 ст. 12, ст. 130). В интересах дела данные органы координируют свою деятельность с органами государственной власти и иными муниципальными органами.

В Конституции фиксируется ряд направлений деятельности органов местного самоуправления (ст. 40, 41, 43, 130, 131). В комментируемой части дополнительно названы еще четыре. Одно из них - управление муниципальной собственностью. Указанная собственность принадлежит муниципальному образованию. От его имени полномочия собственника осуществляют прежде всего представительный орган местного самоуправления, который устанавливает порядок управления и распоряжения этой собственностью (ч. 3 ст. 15 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 28 августа 1995 г. - СЗ РФ, 1995, N 35, ст. 3506), другие органы местного самоуправления в рамках их компетенции, а также на основе нормативных правовых актов и по их специальному поручению юридические лица и граждане (ч. 2, 3 ст. 125 ГК).

Органы местного самоуправления могут своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности, выступать в суде (ч. 1, 2 ст. 125 ГК). Согласно упомянутому Федеральному закону они вправе в установленном порядке совершать с имуществом, находящимся в муниципальной собственности, любые сделки (ч. 3 ст. 29); создавать предприятия, учреждения и организации для осуществления хозяйственной деятельности, решать вопросы их реорганизации и ликвидации (ст. 30); определять цели, условия и порядок деятельности муниципальных предприятий, учреждений и организаций, регулировать цены и тарифы на их продукцию (услуги), утверждать их уставы, назначать и увольнять руководителей данных предприятий, учреждений и организаций, заслушивать отчеты об их деятельности (ст. 31); использовать собственные материальные и финансовые средства при размещении муниципальных заказов на выполнение работ по благоустройству территории, коммунальному обслуживанию населения, строительству и ремонту социальной инфраструктуры и т.д. (ст. 33).

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

Муниципальные образования имеют собственные бюджеты. Формирование, утверждение и исполнение этих бюджетов, контроль за их исполнением осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно. При этом между ними существует определенное

разделение труда: к ведению представительного органа относятся рассмотрение проекта бюджета, утверждение данного бюджета, контроль за его исполнением и утверждение отчета об исполнении бюджета, а к ведению главы муниципального образования (исполнительных органов) – составление проекта соответствующего бюджета, исполнение принятого бюджета и контроль за использованием выделенных бюджетных ассигнований (см. ст. 5 Закона Российской Федерации "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" от 15 апреля 1993 г. – ВВС РФ, 1993, N 18, ст. 635).

Отношения, возникающие по поводу местного бюджета, регулируются названным Законом, Законом РСФСР "Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР" от 10 октября 1991 г. (ВВС РСФСР, 1991, N 46, ст. 1543) и Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". В числе наиболее важных элементов данных отношений необходимо упомянуть следующие:

- в доходы местных бюджетов зачисляются местные налоги, сборы и штрафы, отчисления от федеральных налогов и налогов субъектов Российской Федерации в соответствии с нормативами, установленными федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, закрепленными на долговременной основе, финансовые средства, переданные органами государственной власти органам местного самоуправления для реализации отдельных государственных полномочий, поступления от приватизации имущества, от сдачи муниципального имущества в аренду, от местных займов и лотерей, часть прибыли муниципальных предприятий, учреждений и организаций, дотации, субвенции, трансфертные платежи и иные поступления в соответствии с законом и решениями органов местного самоуправления, а также другие средства, образующиеся в результате деятельности органов местного самоуправления;

- органы местного самоуправления самостоятельно распоряжаются средствами местных бюджетов. Сумма превышения доходов над расходами местных бюджетов по результатам отчетного г. не подлежит изъятию федеральными органами государственной

- власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

- в доходной и расходной частях местных бюджетов отдельно предусматривается финансирование решения вопросов местного значения и осуществления органами местного самоуправления отдельных федеральных полномочий, полномочий субъектов Российской Федерации, а также могут быть предусмотрены в качестве составной части сметы расходов отдельных населенных пунктов и территорий, не являющихся муниципальными образованиями;

- федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с законом гарантируют муниципальным

- образованиям минимальные местные бюджеты путем закрепления доходных источников для покрытия минимально необходимых расходов местных бюджетов, определяемых на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности;

- в ходе исполнения бюджета исполнительный орган вправе принимать решения о внесении изменений по статьям расходов бюджетной классификации в пределах утвержденных ассигнований по каждому направлению расходования средств;

- представительный орган, его комиссии и комитеты в установленном порядке

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

вправе в процессе исполнения бюджета потребовать от соответствующего исполнительного органа, его финансовых органов, других органов и должностных лиц предоставления любой информации, связанной с исполнением бюджета, принять решение о привлечении аудитора для проведения соответствующей проверки;

- исполнительный орган в установленный срок по утвержденной форме и в принятом порядке представляет представителю органа отчет об исполнении бюджета, по результатам рассмотрения которого принимается решение о его утверждении либо неутверждении.

В сфере ведения, причем исключительно представительных, органов местного самоуправления находится установление местных налогов, сборов, а также льгот по их уплате (ч. 1 ст. 39 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"). Согласно указанному Закону население непосредственно путем местного референдума, на собраниях (сходах) граждан или представительные органы местного самоуправления с учетом мнения населения могут предусматривать разовое добровольное внесение жителями средств для финансирования решения вопросов местного значения (ч. 2 ст. 39); органы местного самоуправления в соответствии с законами субъектов Российской Федерации получают плату, в том числе в натуральной форме, от пользователей природными ресурсами, которые добываются на территории муниципального образования (ст. 40).

Примечание

Право муниципальных органов устанавливать местные налоги и сборы реализуется в контексте положений Конституции (ст. 57, п. "и" ч. 1 ст. 72, ч. 3 ст. 75, п. "б" ч. 1 ст. 114). Из них следует, что эти налоги и сборы вводятся только законом; органы местного самоуправления в соответствии с законом определяют их конкретные виды и ставки. Кроме того, муниципальные органы должны учитывать и другие моменты, на которые обращалось внимание в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 4 апреля 1996 г. по делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы (Российская газета, 17 апреля 1996 г.), а именно: налоги, установленные не на основе закона, не могут считаться "законно установленными"; Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" (ВС РФ, 1992, N 11, ст. 527) с изменениями и дополнениями, внесенными законами Российской Федерации от 16 июля и 22 декабря 1992 г. (ВС РФ, 1992, N 34, ст. 1976; 1993, N 4, ст. 118), подлежит применению в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации; принцип равенства прав и свобод граждан требует учета фактической способности к уплате налога исходя из правовых принципов справедливости и соразмерности, равенство должно достигаться посредством справедливого перераспределения доходов и дифференциации налогов и сборов; подушная система налогообложения при чрезвычайно высоком налоге означает взывание существенно большей доли из имущества неимущих или малоимущих граждан и меньшей доли - из имущества более состоятельных граждан; налогообложение, парализующее реализацию гражданами их конституционных прав, должно быть признано несоразмерным; основные права граждан Российской Федерации гарантируются Конституцией без каких-либо условий фискального характера и, соответственно, реализация конституционного

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

права на выбор места жительства не может ставиться в зависимость от уплаты или неуплаты каких-либо налогов и сборов.

Органы местного самоуправления осуществляют охрану общественного порядка. Это предполагает создание ими на подведомственной территории условий, гарантирующих безопасность личности, беспрепятственную реализацию гражданами конституционных прав и свобод. Достижение данной цели требует разнообразных мер.

Непосредственное отношение к ним имеет правомочие муниципальных органов в пределах, установленных законом, принимать решения, предусматривающие за их нарушение административную ответственность (ст. 6 КоАП). Такие акты затрагивают права, свободы и обязанности

человека и гражданина и в соответствии с Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (ч. 2 ст. 19) вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

Важную роль в указанной сфере призвана играть милиция общественной безопасности

(местная милиция). В районах, городах, районах городов она создается и функционирует

в качестве структурного звена в составе отделов (управлений) внутренних дел соответствующего субъекта Российской Федерации. Их начальники назначаются вышестоящими руководителями по согласованию с исполнительными органами с последующим

утверждением представительными органами муниципальных образований. Численность местной милиции (с учетом действующих нормативов) обеспечивается финансированием из бюджетов субъектов Российской Федерации; муниципальные образования вправе за счет средств собственных бюджетов устанавливать дополнительную численность милиции общественной безопасности, контролировать ее деятельность (см. ст. 7, 9 Закона РСФСР "О милиции" от 18 апреля 1991 г. - ВВС РСФСР, 1991, N 16, ст. 503; Указ Президента Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. "О милиции общественной безопасности (местной милиции) в Российской Федерации" - САПП, 1993, N 7, ст. 562).

Указом Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 г. "О поэтапном формировании муниципальных органов охраны общественного порядка" (Российская газета, 7 июня 1996 г.) признано необходимым ускорить процесс формирования муниципальных органов охраны общественного порядка и разработать в трехмесячный срок соответствующие законопроекты, которые должны определить состав данных органов, порядок, формы и методы их взаимодействия с органами внутренних дел Российской Федерации, права и обязанности служащих этих органов, условия и порядок контроля за их деятельностью со стороны государства, особенности организации

охраны общественного порядка в городах Москве и Санкт-Петербурге; рекомендовано учитывать положения настоящего Указа в актах субъектов федерации и уставах муниципальных образований, а в последних также предусматривать выборность населением руководителей муниципальных органов охраны общественного порядка.

Примечание

Перечень вопросов, решаемых органами местного самоуправления, в конституционном изложении носит открытый характер. Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (ч. 2 ст. 6) существенно дополняет

его, относя к ним также принятие и изменение уставов муниципальных образований, контроль за их соблюдением; комплексное социально-экономическое развитие муниципального

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

образования; содержание и использование муниципальных жилищного фонда и нежилых помещений; организацию, содержание и развитие муниципальных учреждений дошкольного, основного общего и профессионального образования; организацию, содержание и развитие муниципальных учреждений здравоохранения, обеспечение санитарного благополучия населения; регулирование планировки и застройки территорий муниципальных образований; создание условий для жилищного и социально-культурного строительства; контроль за использованием земель на территории муниципального образования; регулирование использования водных объектов местного значения, месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также недр для строительства подземных сооружений местного значения; организацию, содержание и развитие муниципальных энерго-, газо-, тепло- и водоснабжения и канализации; организацию снабжения населения и муниципальных учреждений топливом; муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения; благоустройство и озеленение территории муниципального образования; организацию утилизации и переработки бытовых отходов; организацию ритуальных услуг и содержание мест захоронения; организацию и содержание муниципальных архивов; организацию транспортного обслуживания населения и муниципальных учреждений, обеспечения населения услугами связи; создание условий для обеспечения населения услугами торговли, общественного питания и бытового обслуживания; создание условий для деятельности учреждений культуры в муниципальном образовании; сохранение памятников истории и культуры, находящихся в муниципальной собственности; организацию и содержание муниципальной информационной службы; создание условий для деятельности средств массовой информации муниципального образования; создание условий для организации зрелищных мероприятий; создание условий для развития физической культуры и спорта в муниципальном образовании; обеспечение социальной поддержки и содействие занятости населения; участие в охране окружающей среды на территории муниципального образования; обеспечение противопожарной безопасности в муниципальном образовании, организацию муниципальной пожарной службы.

Законы субъектов Российской Федерации могут предоставлять муниципальным образованиям для рассмотрения и иные вопросы местного значения. Так, в соответствии с Уставом Ямало-Ненецкого автономного округа органы местного самоуправления в местах проживания и ведения традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, этнических общностей вправе в пределах своих полномочий определять порядок и условия: посещения районов компактного проживания туристическими группами и отдельными гражданами, постоянно не проживающими в этих районах; проведения научных исследований, археологических раскопок в местах, отнесенных к ритуально-культурным или имеющих иную культурно-историческую ценность; установления финансовых обязательств на основе договоров между органами местного самоуправления в автономном округе и предприятиями всех форм собственности, осуществляющими разведку и добычу природных ресурсов в местах проживания коренных малочисленных народов Севера, этнических общностей и на территориях пастбищ,

охотничьих угодий, озер и рек, имеющих для них жизненно важное значение; предоставления налоговых и иных льгот представителям коренного этноса для создания предприятий, связанных с их традиционной деятельностью; формирования местных фондов поддержки коренных малочисленных народов Севера, этнических общностей (ч. 2 ст. 70).

2. Часть 2 комментируемой статьи закрепляет один из аспектов взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти, связанный с наделением муниципальных органов отдельными государственными полномочиями. Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" регламентирует некоторые стороны этих отношений (п. 5 ст. 4, п. 6 ст. 5, ч. 4 ст. 6, ст. 38, ч. 2 ст. 49). В частности, устанавливается, что:

наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется только федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации;

делегирование государственных полномочий происходит с одновременной передачей муниципальным органам необходимых материальных и финансовых ресурсов. Финансовые средства ежегодно предусматриваются соответственно в федеральном бюджете, в бюджетах субъектов Российской Федерации;

органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в той мере, в какой эти полномочия обеспечены соответствующими органами государственной

власти материальными и финансовыми средствами;

реализация переданных полномочий подконтрольна государству. Условия и порядок контроля за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий определяются соответственно федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Субъекты федерации в пределах компетенции дополняют федеральное законодательство.

Например, Уставом Приморского края закреплено, что перечень конкретных государственных

полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, механизм передачи, порядок разрешения споров определяются в законе края (ст. 74). Конституция Республики Карелия допускает наделение органов местного самоуправления государственными

полномочиями только с их согласия (ст. 81); перечень государственных полномочий, передаваемых для осуществления органам местного самоуправления, закрепляется специальным договором между органом государственного управления и органом местного самоуправления и прилагается к уставу местного самоуправления; республиканские

государственные органы вправе устанавливать порядок отмены решений органов местного самоуправления по вопросам осуществления ими государственных полномочий (ст. 84).

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.

Комментарий к статье 133

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

Статья закрепляет основные федеральные гарантии местного самоуправления. Они носят общий характер и обеспечивают как право населения (местного сообщества) на самоуправление и составляющие его территориальные, финансовые, организационные и иные права, так и права муниципальных органов, уполномоченных на ведение местных дел. В конкретных сферах жизнедеятельности местного самоуправления действуют специальные гарантии (см. комментарии к ст. 130-132). Это подтверждает Федеральный закон "Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации", относя к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации не только в целом обеспечение гарантий осуществления предусмотренных Конституцией Российской Федерации и законами Российской Федерации обязанностей государства в области местного самоуправления, но и создание федеральных гарантий его финансовой самостоятельности, избирательных прав граждан при выборах органов местного самоуправления и т.д. (п. 3, 9-13 ст. 4).

Местное самоуправление гарантируется правом на судебную защиту. Указанное положение согласуется с характеристикой Российской Федерации как демократического

правового государства (ч. 1 ст. 1 Конституции), признанием того, что права и свободы человека и гражданина (право на самоуправление - одно из этих прав) являются непосредственно действующими и обеспечиваются правосудием (ст. 18).

Судебная защита выступает как барьер от неправомерных действий и решений, ущемляющих права местного самоуправления. Федеральный закон "Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации" предусматривает обязательность решений местного самоуправления; их неисполнение или ненадлежащее исполнение влечет ответственность в соответствии с законами (ч. 1, 3 ст. 44), что не исключает применения судебных мер ответственности. Кроме того, данный Закон устанавливает, что граждане, проживающие на территории муниципального образования, органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления вправе предъявлять в суд или арбитражный суд иски о признании недействительными нарушающих права местного самоуправления актов органов государственной власти и государственных должностных лиц, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, а также общественных объединений (ст. 46).

Конституция (ст. 125) создает предпосылки к тому, что Конституционный Суд Российской Федерации также может быть гарантом прав местного самоуправления. В этом качестве он выступает, осуществляя проверку конституционности соответствующих

нормативных правовых актов и договоров, вынося решения по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов в связи с проверкой конституционности закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, давая толкование Конституции Российской Федерации. Примером такого рода деятельности Суда является его постановление от 1 февраля 1996 г. по делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного закона Читинской области (Российская газета, 17 февраля 1996 г.), в котором он, в частности, обратил внимание на два момента, имеющих отношение к местному самоуправлению. Во-первых, Суд констатировал, что Федеральный закон "Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации" не содержит понятия "исполнительные органы местного самоуправления" и, требуя в обязательном порядке наличия выборных

органов муниципального образования, оставляет создание других органов на усмотрение

самих местных сообществ; во-вторых, было подтверждено право областной Думы в пределах принадлежащих ей полномочий посредством закона наделять органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Суд – инстанция, которая способна вводить деятельность местного самоуправления, его органов и должностных лиц в правовое русло. В соответствии с Законом об общих принципах местного самоуправления решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан, решения и действия (бездействие) органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления могут быть обжалованы в суд или арбитражный суд (ст. 52); только они вправе признать акты этих органов и должностных лиц недействительными (ч. 2 ст. 44). Допустимость обжалования решений, принятых местным референдумом, предполагает, что суд также может их аннулировать.

С участием суда решается вопрос об ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством (ст. 49). Она наступает в случае нарушения ими Конституции Российской Федерации, конституции, устава субъекта Российской Федерации, федеральных законов, законов субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования. Если подобные нарушения установлены, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации может обратиться в соответствующий суд (Верховный Суд республики, краевой, областной или городской (города федерального значения) суд, суд автономной области, суд автономного округа), за заключением вопроса о признании несоответствия деятельности органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления Конституции Российской Федерации, конституции, уставу субъекта Российской Федерации, федеральным законам, законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования. Положительное заключение суда по этому поводу является основанием для рассмотрения законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации вопроса о прекращении полномочий соответствующего органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления.

Судебный порядок не исключается при определении ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед физическими

и юридическими лицами. Местное самоуправление гарантируется правом на компенсацию

дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти. Упомянутый Федеральный закон конкретизирует это положение,

указывая на следующие моменты (ч. 2 ст. 38):

- компенсация должна быть обеспечена не только при увеличении расходов, но и при уменьшении доходов органов местного самоуправления, возникающих в результате решений, принятых органами государственной власти;
- забота о компенсации в подобных случаях лежит на федеральном органе государственной власти или органе государственной власти субъекта Российской Федерации, принявшем соответствующее решение;
- размер компенсации определяется одновременно с принятием решения органом государственной власти. Было бы полезно это делать с учетом мнения органов местного самоуправления;
- решения органов государственной власти, влекущие дополнительные расходы органов местного самоуправления, реализуются органами местного самоуправления в пределах переданных им в качестве компенсации средств. В данном случае (по аналогии с ситуацией, предусмотренной ч. 2 ст. 49) ответственность муниципальных органов и должностных лиц допустима в той мере, в какой адресованные им решения финансово обеспечены.

По смыслу Федерального закона в рассматриваемых случаях предполагается финансовая компенсация. Однако она, видимо, может осуществляться не только

в виде прямого перечисления необходимых средств муниципальному образованию, но и путем зачета его долгов, передачи ему имущества, прав на использование недр и т.п.

Рассматриваемая статья содержит запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами. Этот запрет имеет общую основу в Конституции, согласно которой Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации (ч. 2 ст. 4); Конституция имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации, а законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции (ч. 1 ст. 15); законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам (ч. 5 ст. 76).

Запрет на ограничение прав местного самоуправления обеспечивается разными правовыми способами. В частности, Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации":

- исчерпывающим образом очерчивает круг полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления (ст. 4, 5);

- определяет, что законодательное регулирование субъектами Российской Федерации вопросов местного самоуправления осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом (ч. 2 ст. 7);

- закрепляет, что федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, устанавливающие нормы муниципального права, не могут противоречить Конституции Российской Федерации и настоящему Федеральному закону, ограничивать гарантированные ими права местного самоуправления. В случае противоречия норм муниципального права, содержащихся в законах, положениям Конституции Российской Федерации, настоящего Федерального закона применяются положения Конституции Российской Федерации, настоящего Федерального закона (ч. 3 ст. 7);

- исходит из того, что положения настоящего Федерального закона в равной мере распространяются на республики, края, области, города федерального значения, автономную область, автономные округа (ч. 4 ст. 7).

Недопустимость ограничения конституционных и законом установленных прав местного самоуправления предполагает равенство муниципальных образований в этих правах и исключение дискриминации между ними. Акты органов государственной власти, нарушающие муниципальные права (ущемляющие, сужающие, содержащие необоснованные элементы дискриминации и т.п.) подлежат отмене, могут быть в судебном порядке признаны недействительными.

Субъекты Российской Федерации не могут понижать федеральный стандарт прав и гарантий местного самоуправления, но они вправе в пределах своих возможностей повышать его. Например, в Уставе Ямало-Ненецкого автономного округа записано, что законы автономного округа и иные нормативные правовые акты, касающиеся осуществления местного самоуправления в местах компактного проживания и ведения традиционной деятельности коренных малочисленных народов Севера, этнических общностей, не должны ущемлять их права по сравнению с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации.

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.

Комментарий к статье 134

Вопрос о конституционных поправках и пересмотре Конституции занимает существенное место практически во всех Конституциях. Это объясняется ускоряющимся темпом политического, правового, социально-экономического развития государства, борьбой общественных сил вокруг актуальных проблем жизни и деятельности своего народа, необходимостью восполнять пробелы, исправлять недостатки, устранять погрешности в тексте Конституции и т.п.

В России ряд политических движений заявляют о своем намерении конституционным (или даже неконституционным) образом добиваться изменения системы государственных органов, ограничения полномочий Президента Российской Федерации или даже ликвидации этого звена в аппарате государственной власти, изменения социально-экономических предписаний Конституции, ограничения или даже отмены положений о частной собственности и т.д. Обсуждаются предложения о внесении изменений в федеративное устройство России (уменьшение числа субъектов Российской Федерации, в частности путем их укрупнения, например путем слияния города Санкт-Петербурга и Ленинградской области в один субъект федерации; расширение полномочий федеральных или региональных органов государственной власти и др.). Возникла и потребность включить в Конституцию ряд положений, более полно регулирующих организацию гражданского общества.

Наряду с этим существует и необходимость в обеспечении стабильности Конституции, в том, чтобы, насколько возможно, решать возникающие проблемы этого рода с помощью толкования Конституции, издания конституционных и текущих федеральных законов и т.д. Именно поэтому Конституция Российской Федерации 1993 г. устанавливает

ряд гарантий конституционной стабильности. Она предусматривает довольно сложный порядок внесения поправок в Конституцию и тем более ее пересмотра.

Прежде всего это выражается в ограничении круга субъектов права вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции. Это Президент Российской Федерации, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство Российской Федерации, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации, а также группа численностью не менее 1/5 полного законного состава одной из палат Федерального Собрания.

Это не значит, что граждане совершенно отстранены от возможности постановки этого вопроса. Они могут ее осуществить через своих представителей в Совете Федерации и Государственной Думе, через Президента и Правительство, осуществляя свое конституционное право (ст. 33) обращаться индивидуально и коллективно в государственные органы. Но даже отдельные депутаты не обладают правом такой специальной законодательной инициативы: его имеют только группы в составе не менее 20 процентов состава одной из палат (т.е. 36 членов Совета Федерации, 90 депутатов Государственной Думы). Этого права не имеет и исполняющий обязанности

Президента Российской Федерации; ему это запрещает (наряду с некоторыми другими

действиями) ст. 92 Конституции Российской Федерации.

Статья 135

1. Положения глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием.

О толковании части второй статьи 135 Конституции см. постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 1995 г. N 2-П

2. Если предложение о пересмотре положений глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации 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.

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 выносится 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.

Комментарий к статье 135

1. Порядок пересмотра разных положений Конституции в определенной степени связан со сравнительной юридической силой этих конституционных положений. Конституция Российской Федерации, в целом имея высшую юридическую силу по отношению к другим законам и подзаконным актам, состоит из положений, юридическая сила которых по отношению друг к другу неравна. В наиболее сложном порядке пересматриваются конституционные положения, имеющие наибольшую юридическую силу. К их числу относятся прежде всего статьи гл. 1 Конституции ("Основы конституционного строя"), которым, в силу ст. 16, не могут противоречить никакие другие положения Конституции. На второй ступени по юридической силе находятся положения гл. 2 ("Права и свободы человека и гражданина"), которые не могут противоречить положениям гл. 1, но, согласно ст. 18, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Это ставит гл. 2 по ее юридической силе выше всех следующих глав, кроме гл. 9. Последняя содержит правила о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации. Это не должно делаться в обычном порядке. Поэтому в ч. 1 ст. 16 и в ст. 64 установлено, что положения соответственно гл. 1 и гл. 2 не могут быть изменены иначе, как в порядке, установленном настоящей Конституцией, о чем говорится также в ч. 1 ст. 135.

В силу изложенных соображений текст Конституции Российской Федерации разделен на 2 части по порядку внесения в них поправок и их пересмотра - на гл. 1, 2, 9 и гл. 3-8.

Часть 1 ст. 135 запрещает Федеральному Собранию пересматривать положения гл. 1, 2 и 9 Конституции. Они для него неприкосновенны. Единственное, что палаты Федерального Собрания могут сделать в этом смысле, - отклонить предложения о пересмотре положений этих трех глав или дать им дальнейшее движение за пределами Федерального Собрания, согласно ч. 2 этой статьи.

По-видимому, любое предложение о полном пересмотре Конституции Российской

Федерации, если оно затрагивает также статьи гл. 1, 2, 9, должно рассматриваться в том же порядке, как и предложения о поправках и пересмотре положений только этих трех глав.

Порядок рассмотрения данного вопроса в Государственной Думе предусмотрен ее Регламентом в его ст. 128. Предложение должно содержать проект нового или измененного текста этих глав или их отдельных статей, частей, пунктов с обоснованием содержащихся в нем изменений, дополнений и поправок. Совет Государственной Думы направляет это предложение на заключение Комитета Думы по законодательству и судебно-правовой реформе. Затем Совет Думы включает данный вопрос в календарь рассмотрения вопросов Государственной Думой.

Аналогичный порядок рассмотрения предложений о пересмотре гл. 1, 2, 9 Конституции Российской Федерации в Совете Федерации определен его Регламентом. Вопрос о включении в повестку дня решается Председателем этой палаты.

2. Федеральное Собрание может только отклонить или поддержать предложение о пересмотре положений гл. 1, 2, 9 Конституции. Поддержать инициативу этого рода, упомянутую в ч. 1, оно может квалифицированным большинством, как минимум, 3/5 голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. По-видимому, это значит, что необходимо 60 процентов полного состава обеих палат, вместе взятых. Это 178 членов Совета Федерации и 450 депутатов Государственной Думы; вместе они составляют 628 человек. 3/5 от этого числа 377 голосов – нужны, чтобы Федеральное Собрание поддержало предложение о пересмотре

положений названных трех глав. Если же это "и" не следует понимать буквально, возможен и другой вариант, когда решение принимается установленным большинством голосов раздельно по палатам. Тогда необходимы голоса не менее 107 членов Совета Федерации и 270 депутатов Государственной Думы.

Если такое решение Федеральным Собранием будет принято, то в соответствии с федеральным конституционным законом созывается Конституционное Собрание. Решение Федерального Собрания поддержать предложение требуемым большинством голосов может означать и созыв Конституционного Собрания, но может этого и не означать. Это должно быть решено в федеральном конституционном законе о Конституционном Собрании, как и ряд других вопросов.

Такого закона пока нет, но по крайней мере один его проект имеется в Государственной Думе. Этот закон должен определить: кем созывается Конституционное

Собрание? В каком порядке оно образуется? Каков его количественный состав? Является ли оно однопалатным или двухпалатным в связи с необходимостью отразить конституционную волю как равноправных граждан, так и равноправных субъектов Российской Федерации? Должно ли оно и может ли на время своей работы заменить Федеральное Собрание, взяв на себя и его работу, или может существовать и действовать наряду с ним? Кто должен назначать выборы в Конституционное Собрание?

Как оно должно быть организовано? Каков должен быть порядок его деятельности?

Мировой опыт в этом отношении очень богат и разнообразен, как и предложения, уже высказанные в парламенте Российской Федерации, в литературе, в печати, в ходе законопроектной работы. Ответ на них даст закон.

3. Конституционное Собрание, рассмотрев вопрос о пересмотре положений гл. 1, 2, 9, сначала должно принять одно из двух решений. Оно или не соглашается с рассмотренными предложениями и подтверждает неизменность Конституции Российской

Федерации, на чем и прекращается его деятельность, или, согласившись с ними, оно разрабатывает проект новой Конституции. Таким образом, любое изменение в гл. 1, 2, 9 Конституции означает замену прежней Конституции новой, даже если новая Конституция будет во многом совпадать с прежней.

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

Проект новой Конституции России должен быть рассмотрен Конституционным Собранием. В соответствии со ст. 135 его дальнейшее продвижение может иметь три варианта.

В первом варианте Конституционное Собрание отклоняет его и решает вопрос о том, продолжать ли работу над проектом или считать вопрос закрытым.

Во втором варианте Конституционное Собрание принимает новую Конституцию большинством в 2/3 голосов от общего числа его членов, вводит ее в действие и этим прекращается его деятельность и полномочия.

В третьем варианте, если простое большинство состава Собрания за принятие этого проекта, но двух третей голосов, необходимых для его принятия, набрать не удастся, Конституционное Собрание выносит проект новой Конституции на всенародное

голосование. По-видимому, деятельность и полномочия Конституционного Собрания при этом также прекращаются, по крайней мере до положительного решения всенародного

голосования о принятии новой Конституции. Проведение всенародного голосования о принятии или отклонении проекта новой Конституции может быть возложено на органы, проводящие референдумы, выборы и т.п. (избирательные комиссии всех уровней).

Условия проведения всенародного голосования требуют для принятия новой Конституции участия в нем более половины общего числа избирателей, если не более половины из них проголосовали за нее.

А как быть, если проект отклонен всенародным голосованием или оно не состоялось из-за добровольной неявки граждан на голосование? По-видимому, федеральный конституционный закон должен урегулировать, считается ли при этом вопрос решенным и снятым с обсуждения. Или оно должно продолжаться в прежнем составе Конституционного Собрания? Или, наконец, следует произвести перевыборы Конституционного Собрания, возложив на его новый состав разработку нового проекта? На все эти вопросы должен ответить будущий закон.

Конституция Российской Федерации ныне не содержит статей, вовсе не подлежащих никакому изменению. Это отличает ее от конституций многих других демократических государств, которые прямо предусматривают недопустимость пересмотра статей о республиканской форме правления (Франция, Италия), о парламентарной форме республики, принципах уважения и защиты конституционных прав человека и гражданина, разделения властей (Греция). Не подлежат пересмотру многие положения Основного закона ФРГ (о защите достоинства и прав человека, о демократическом, социальном и федеративном характере этого государства, о ряде конкретных выводов из этих принципов).

Статья 136

О толковании статьи 136 Конституции РФ см. постановление Конституционного Суда РФ от 31 октября 1995 г. N 12-П

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.

Комментарий к статье 136

Вторая группа конституционных поправок относится к гл. 3-8 Конституции. Поскольку в общей форме многие предписания этих глав опираются на статьи гл. 1 или согласуются с содержанием статей гл. 2, изменение таких предписаний гл. 3-8 невозможно без соответствующих поправок в гл. 1 и 2. Это требует,

в соответствии со ст. 135, разработки и принятия в установленном ею порядке новой Конституции России. Поэтому установленный ст. 136 порядок внесения поправок

в гл. 3-8 Конституции относится только к таким поправкам, которые не затрагивают текст гл. 1, 2 и 9 и поэтому не требуют пересмотра всей Конституции.

Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации обнаружила неопределенность в понимании ст. 136, в связи с чем обратилась в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о ее толковании.

Конституционный Суд постановил, что в соответствии с рядом статей Конституции

поправки к гл. 3-8 принимаются путем издания особого правового акта - закона Российской Федерации о поправках к ее Конституции. Он принимается в особом порядке, который лишь отчасти совпадает с процедурой принятия федерального конституционного закона. Право законодательной инициативы принадлежит в этом случае ограниченному кругу субъектов, предусмотренному ст. 134. Порядок принятия этого закона в Федеральном Собрании - тот же, что и порядок принятия федерального

конституционного закона, установленный ч. 2 ст. 108 Конституции, в частности требуется большинство не менее 3/4 голосов от общего числа членов Совета Федерации

и 2/3 от общего числа депутатов Государственной Думы. Особым условием для вступления в силу этого закона и предусмотренных им поправок является их одобрение

органами законодательной власти не менее чем 2/3 субъектов Российской Федерации. Только после этого вступивший в силу федеральный закон о поправках к Конституции подлежит подписанию Президентом и обнародованию.

Кроме того, Конституционный Суд постановил, что законодатель вправе урегулировать:

порядок направления принятых Федеральным Собранием поправок к гл. 3-8 Конституции

для их рассмотрения органами законодательной власти субъектов Российской Федерации;

порядок проверки соблюдения необходимых процедур одобрения этих поправок;

вопрос о том, каким способом одобренная поправка учитывается в конституционном тексте.

Закон по этим вопросам пока не издан.

Статья 136 учитывает мировой опыт демократического конституционного права. Так, важным требованием процедуры внесения поправок в Конституцию США является необходимость одобрения поправки, принятой Конгрессом 2/3 голосов в каждой его палате, тем же квалифицированным большинством в каждой палате законодательных собраний 3/4 штатов. Это подчеркивает действие принципа федерализма.

Исходя из текста Конституции Российской Федерации и упомянутого постановления

Конституционного Суда, следует, по-видимому, признать, что установленное в ст. 76 деление законов Российской Федерации на две группы - федеральные конституционные

законы и федеральные законы - должно быть дополнено третьей группой - законами о поправках к гл. 3-8 Конституции. Впрочем, она могла бы быть включена в качестве

особой подгруппы в группу конституционных законов. В этом случае, не меняя указанное деление законов России на две группы, рассматриваемые особые законы назывались бы конституционными законами о поправках к гл. 3-8 Конституции.

Остался нерешенным вопрос о том, могут ли такие законы о поправках к гл. 3-8 Конституции быть предметом конституционного контроля, если возникает вопрос об их противоречии основам конституционного строя Российской Федерации (т.е. гл. 1 Конституции), которое, согласно ч. 2 ст. 16, недопустимо.

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.

О толковании части второй статьи 137 настоящей Конституции см. Постановление Конституционного Суда РФ от 28 ноября 1995 г. N 15-П

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.

Комментарий к статье 137

1. Основанием для внесения изменений в ч. 1 ст. 65 является федеральный конституционный закон о принятии в состав Российской Федерации и (или) образовании

в ее составе нового субъекта федерации, а также об изменении конституционно-правового

статуса субъекта федерации. Принятие федерального конституционного закона по данному вопросу происходит не в общем порядке законодательного процесса, а в специальном порядке - внесения конституционных поправок и пересмотра Конституции.

Круг субъектов законодательной инициативы для данного случая определен ч. 1 ст. 104; не требуется одобрения законодательными органами 2/3 субъектов Российской Федерации.

Вопросы об образовании в составе Российской Федерации ее новых субъектов возникают на практике. Так, в Санкт-Петербурге и Ленинградской области активно обсуждается вопрос об их объединении в один субъект Российской Федерации. Другим примером может служить выделение Ингушетии из состава Чечено-Ингушской Республики и образование Ингушской Республики в составе Российской Федерации.

Вопрос об изменении конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации неоднократно возникал и решался тем или иным образом. Незадолго до принятия Конституции 1993 г. произошло преобразование некоторых автономных областей в республики в составе Российской Федерации (Адыгея, Алтай), подтвержденное

Конституцией. Вопрос о своем преобразовании в республики ставился, например, в Чукотском автономном округе, в Свердловской области; вопрос был решен отрицательно.

В каждом случае положительного решения вопросов такого рода тоже требуется федеральный конституционный закон.

Вопрос о принятии в состав Российской Федерации нового субъекта извне границ ее состава на практике не возникал. Иногда политические организации, деятели и даже государственные органы отдельных субъектов федерации (например, Чечни) ставили вопрос в обратном смысле - о выходе из состава Российской Федерации.

Но Конституция Российской Федерации, упоминая о возможности вступления в состав Российской Федерации нового субъекта, не предусматривает возможности отделения от нее.

Могут возникнуть и вопросы, связанные с нецелесообразностью сохранения шести разных видов конституционно-правового статуса равноправных субъектов Российской Федерации. Различий в правовом статусе краев и областей, автономных

областей и автономных округов практически не существует; оправданно ли сохранение этих двух номинально различных, но практически тождественных статусов? Есть всего одна автономная область; стоит ей изменить свой статус, и автономная область (не как теоретическая разновидность возможного юридического статуса субъекта Российской Федерации, а как реально существующий статус) прекращает свое существование. В некоторых республиках (и автономиях) население в огромном большинстве является русским, а "титульные" народы, составляя небольшое меньшинство, пользуются значительными возможностями своего национально-культурного и социального развития в условиях равноправия граждан независимо от расы, национальности, языка, происхождения, отношения к религии и т.д. Такие республики реально превращаются в региональные русские республики с высокой степенью гарантированности всесторонних интересов "титульного" и других этнических меньшинств.

2. Часть 2 ст. 137 устанавливает еще более упрощенный порядок внесения поправок в ч. 1 ст. 65 в случае изменения официального наименования субъекта Российской Федерации. Согласно ст. 71-73 Конституции изменение наименования субъекта Российской Федерации относится к исключительной компетенции законодательной власти данного субъекта Российской Федерации. Включение нового наименования субъекта рассматривалось как чисто техническая операция, в связи с чем ее порядок не регулировался законом, но и не был никем точно определен.

В связи с этим, по мнению Государственной Думы, обнаружилась неопределенность в том, какой орган и каким правовым актом уполномочен решить вопрос о включении в ч. 1 ст. 65 нового наименования субъекта Российской Федерации. Дума обратилась по этому поводу в Конституционный Суд с запросом о толковании ч. 2 ст. 137 Конституции.

Конституционный Суд 28 ноября 1995 г., рассмотрев это дело, постановил, что изменения наименования субъектов Российской Федерации включаются в текст ст. 65 Конституции указом Президента Российской Федерации на основании решения субъекта федерации, принятого в установленном им порядке. В спорных случаях Президент использует полномочия, предоставленные ему ч. 1 ст. 85 Конституции (согласительные процедуры и т.п.).

Не является изменением наименования субъекта Российской Федерации в указанном смысле и, следовательно, не может быть произведено в указанном порядке такое переименование, которое затрагивает основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, интересы других субъектов Российской Федерации, Российской Федерации в целом либо интересы других государств, а также предполагающее изменение состава Российской Федерации или конституционно-правового статуса ее субъекта (ВКС, 1995, N 6, с. 37-41).

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

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

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.

Комментарий к п. 1 раздела 2 "Заключительные и переходные положения"

В комментируемый раздел Конституции включены два вида нормативных положений - заключительные и переходные. Объединение в одном разделе подчеркивает их неразрывную связь, что объективно обусловлено целями данного раздела - определить порядок вступления новой Конституции в силу и действия ранее принятых правовых актов, правовые основания продолжения функционирования прежде образованных органов государственной власти, т.е. обеспечить со вступлением Конституции в силу динамичный и в то же время плавный переход к реализации ее новых положений о механизме власти и правовой системе. Заключительные положения сохраняют свою силу в течение всего периода действия Конституции, переходные носят временный характер.

Днем вступления Конституции Российской Федерации в силу является 25 декабря 1993 г. - день ее официального опубликования в "Российской газете" и газете "Российские вести" по результатам всенародного голосования. Одновременно Центральная избирательная комиссия Российской Федерации опубликовала официальные итоги всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 г. Из немногим более 106 млн. зарегистрированных избирателей в голосовании приняли участие 54,8 процента избирателей. Из принявших участие в голосовании 58 187 755 граждан за принятие Конституции проголосовало 58,4 процента, против - 41,6 процента избирателей. Порядок проведения референдума определялся Положением о всенародном голосовании по проекту Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 г., утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 15 октября 1993 г. "О проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации" (САПП, 1993, N 42, ст. 3995).

Различение в комментируемом пункте дня принятия Конституции - 12 декабря 1993 г. - и момента вступления ее в силу - 25 декабря 1993 г. - имеет существенное правовое значение, так как именно с последней датой связано прекращение действия Конституции (Основного закона) Российской Федерации - России, принятой 12 апреля 1978 г., с последующими изменениями и дополнениями, и в то же время возникновение правоотношений на основе новой Конституции, другие правовые последствия.

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

Так, в Конституционный Суд нередко приходят обращения, в которых оспаривается конституционность правовых актов, принятых до 25 декабря 1993 г., с точки зрения разделения властей, разграничения компетенции между государственными органами и т.д. Однако согласно ч. 2 ст. 86 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. "О Конституционном Суде Российской Федерации" (СЗ РФ, 1994, N 13, ст. 1447) проверку конституционности нормативных актов органов государственной власти и договоров между ними, принятых до вступления в силу Конституции, Конституционный Суд правомочен производить только по одному параметру

- по содержанию норм.

Часть 4 комментируемого п. 1 определяет правовую судьбу Федеративного договора от 31 марта 1992 г., представляющего собой единую систему трех договоров

о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов - республик в составе Российской Федерации; краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга; автономной области, автономных округов.

Постановлением VI Съезда народных депутатов Российской Федерации от 10 апреля 1992 г. "О Федеративном договоре" предусматривалось включение содержания Федеративного договора в Конституцию как ее составной части. Это было осуществлено

Законом от 21 апреля 1992 г., дополнившим Конституцию, в частности ст. 81-1-81-5, 84-1-84-15, изменившим редакцию некоторых других статей (ВВС, 1992, N 17, ст. 898; N 20, ст. 1084). Тем не менее Федеративный договор сохранил силу как самостоятельный правовой документ.

Поэтому признание в комментируемом пункте прекращения действия Конституции 1978 г. со всеми изменениями и дополнениями, распространяясь и на указанное дополнение от 21 апреля 1992 г., не означает прекращения действия самого Федеративного

договора. Согласно ч. 3 ст. 11 Конституции разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти федерации и ее субъектов осуществляется прежде всего Конституцией, но также и Федеративным и иными договорами. Тем более, что многие положения Федеративного договора инкорпорированы

в текст новой Конституции.

Учитывая конституционную, а не договорную природу Российской Федерации и принцип высшей юридической силы Конституции, в комментируемой части п. 1 установлено, что в случае несоответствия положениям Конституции положений Федеративного договора, а также других договоров между органами государственной власти федерации и ее субъектов, между органами государственной власти субъектов федерации действуют положения Конституции Российской Федерации. Данное установление распространяется на договоры как, действовавшие на момент вступления в силу новой Конституции, так и на заключаемые в последующем.

Если Федеративный договор является общим для субъектов федерации, то другие договоры о разграничении предметов ведения и полномочий заключаются между органами государственной власти федерации и ее конкретного субъекта. В 1994 г. - первой половине 1996 г. такие договоры были заключены с Республиками Башкортостан, Бурятия, Кабардино-Балкарской, Коми, Саха (Якутия), Северная Осетия-Алания, Татарстан, Удмуртская, Чувашская, с Краснодарским, Хабаровским краями, Калининградской, Свердловской и другими областями, городом Санкт-Петербургом.

Споры по вопросам разграничения предметов ведения и полномочий разрешаются с использованием согласительных процедур, а при недостижении согласия могут быть вынесены на рассмотрение Конституционного Суда в соответствии с ч. 2 и 3 ст. 125 Конституции, а также Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда

Российской Федерации в соответствии с их компетенцией.

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.

Комментарий к п. 2 раздела 2 "Заключительные и переходные положения"

Реформирование общества и государства в соответствии с закрепленными Конституцией основами конституционного строя, признание и гарантирование государством прав и свобод человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и Конституции требуют формирования новой правовой системы. Прежде принятые правовые акты во многом устарели, не отвечают современным потребностям развития личности, общества, государства. Однако как нельзя в одночасье отменить все устаревшие правовые положения - это приведет к хаосу, разрушению правопорядка, так практически невозможно незамедлительно принять все необходимые новые правовые акты.

В связи с этим в комментируемом пункте установлено правило, согласно которому применение ранее принятых законов и иных правовых актов допустимо лишь в части, не противоречащей новой Конституции. Это правило адресовано ко всем правоприменителям, прежде всего к органам законодательной, исполнительной и судебной власти.

Так, федеральный законодатель, приняв Федеральный закон от 28 августа 1995 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (СЗ РФ, 1995, N 35, ст. 3506) и признав в связи с этим утратившими силу многие статьи Закона Российской Федерации от 6 июля 1991 г. "О местном самоуправлении в Российской Федерации", определил, что ст. 49-76, 80-86 этого Закона применяются в части, не противоречащей Конституции и данному Федеральному закону, до принятия субъектами федерации соответствующих законов (ст. 54, 56). Президент Российской Федерации Указом от 24 декабря 1993 г. "О мерах по приведению законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации" (СПС, 1993, N 52, ст. 5086) признал не действующими и не подлежащими применению в целом или частично 46 законов, других законодательных актов, а также ряд своих указов.

В постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 г. "О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия" суды ориентируются на непосредственное применение Конституции, когда они приходят к выводу, что федеральный закон, действовавший до вступления в силу Конституции, противоречит ей (ВС, 1996, N 1, с. 3).

Таким образом, комментируемое положение является правовым основанием для правоприменителей самим решать вопрос о возможности применения или неприменения прежде принятых законов, иных правовых актов, их отдельных положений в зависимости от собственной оценки их соответствия новой Конституции. Однако правоприменитель может ошибочно оценить правовой акт как неконституционный и отказаться его применить. В таком случае заинтересованное лицо может обжаловать это действие (решение) в вышестоящую инстанцию или в суд в соответствии с Законом Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" (ВС, 1993, N 19, ст. 685).

Положения комментируемого пункта не отрицают права уполномоченных на то органов и лиц обращаться и в Конституционный Суд с запросами о проверке

Информационный портал - Охрана труда и Безопасность жизнедеятельности

конституционности указанной категории актов, учитывая, однако, как отмечалось, что он правомочен оценивать такие акты только по содержанию норм. То же относится

и к праву на обращение в Конституционный Суд граждан с жалобами на нарушение законом конституционных прав и свобод и к запросам судов о проверке конституционности

закона в связи с конкретным делом.

Правило, установленное в п. 2, будет действовать еще длительное время, так как процесс формирования новой правовой системы развивается очень медленно. Хотя за два г. работы Государственной Думой первого созыва принято несколько сот правовых актов, множество из них далеко не первоочередные. Из десяти федеральных

конституционных законов, предусмотренных Конституцией, было принято только три. Неоправданно затянулось принятие многих актуальных законов в сфере экономических

отношений, например земельных, обеспечения конституционных прав и свобод граждан,

о судебной системе, иных звеньях механизма власти, о борьбе с организованной преступностью и коррупцией и др. Их рассмотрение предусмотрено в примерной программе законопроектных работ на 1996 г. Государственной Думы нового созыва, включающей 280 наименований. Немало предстоит сделать для развития и приведения в соответствие с федеральной Конституцией нормотворчества субъектов федерации.

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.

Комментарий к п. 3 раздела 2 "Заключительные и переходные положения"

Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией 1978 г. был избран сроком на пять лет 12 июня 1991 г., т.е. до 12 июня 1996 г., с прекращением исполнения своих полномочий с момента принесения присяги вновь избранным Президентом, выборы которого состоялись в июне - июле 1996 г.

Конституция России 1993 г. внесла существенные изменения в институт президентской

власти, заметно расширила полномочия федерального Президента по сравнению с предыдущей Конституцией, по-новому определила его взаимоотношения с другими ветвями власти, установила четырехлетний срок полномочий (см. комментарий к гл. 4). В комментируемом пункте закреплены правовые основания продолжения деятельности действующего Президента до истечения срока, на который он был избран. При этом, что имеет принципиальное значение, Президент получил право со дня вступления Конституции в силу осуществлять установленные ею президентские полномочия. Тем самым обеспечивается непрерывность функционирования института президентской власти. В этих же целях необходимо законодательно определить порядок вступления в должность вновь избранного Президента. Проект такого акта рассматривался палатами Федерального Собрания весной - летом 1996 г.

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.

Комментарий к п. 4 раздела 2 "Заключительные и переходные положения"

Положения данного пункта аналогичны предыдущему и направлены на обеспечение непрерывности деятельности важнейшего института исполнительной власти - федерального

Правительства. Его конституционно-правовой статус также претерпел изменения (см. комментарий к гл. 6). В связи с этим норма, включенная в п. 4, предусмотрела со дня вступления в силу Конституции приобретение образованным на основе прежней Конституции Советом Министров Правительством прав, обязанностей и ответственности Правительства, установленных новой Конституцией. Устранено и двойное наименование этого органа. В соответствии с ч. 2 ст. 114 Конституции необходимо принять Федеральный конституционный закон "О Правительстве Российской Федерации".

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.

Комментарий к п. 5 раздела 2 "Заключительные и переходные положения"

Конституция обеспечивает преемственность и непрерывность функционирования также институтов судебной власти. Положение первой части комментируемого пункта означает, что суды осуществляют правосудие в соответствии как с их основополагающими

полномочиями, установленными непосредственно Конституцией (гл. 7), причем наиболее развернуто и по-новому применительно к Конституционному Суду Российской Федерации (ст. 125), так и с полномочиями, определенными федеральными законами о судебной системе и судопроизводстве, к которым отсылает Конституция.

На основе Конституции России 1993 г. уже приняты Федеральные конституционные законы от 21 июля 1994 г. "О Конституционном Суде Российской Федерации" (СЗ РФ, 1994, N 13, ст. 1447), от 28 апреля 1995 г. "Об арбитражных судах в Российской Федерации" (СЗ РФ, 1995, N 18, ст. 1589), измененная редакция Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации" (в редакции от 21 июня 1995 г. - СЗ РФ, 1995, N 26, ст. 2399), новые Гражданский кодекс, Арбитражный процессуальный кодекс, Уголовный кодекс. Сохраняют силу ранее принятые законы, касающиеся деятельности судов, но неоправданно затянулось принятие вытекающих из Конституции федеральных конституционных законов о судебной системе, о Верховном Суде, законов о военных судах и др.

Вторая часть комментируемого пункта определяет правовые основания сохранения полномочий судей всех судов до истечения срока, на который они были избраны. У многих судей полномочия не ограничены определенным сроком. Этот принцип сохраняется для них и после вступления в силу Конституции. Вакантные же судебские должности замещаются в порядке, установленном Конституцией (п. "е" ст. 83, п. "ж" ч. 1 ст. 102, ч. 1 ст. 121, ч. 1 и 2 ст. 128).

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.

Комментарий к п. 6 раздела 2 "Заключительные и переходные положения"

Учреждение суда присяжных было предусмотрено еще в 1991 г. прежней Конституцией. Закон Российской Федерации от 16 июля 1993 г. "О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР "О судостроительстве РСФСР", Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях" (ВВС, 1993, N 33, ст. 1313) определил, в частности, новые положения уголовно-процессуального законодательства, которые вошли в УПК в виде самостоятельного раздела "Производство в суде присяжных". Новый раздел V появился и в Законе "О судостроительстве РСФСР". Однако Закон от 16 июля 1993 г. не предусматривал одновременное введение судов присяжных повсеместно, они вводятся постепенно по регионам, по мере расширения финансовых и организационно-технических возможностей.

Участие присяжных заседателей в судопроизводстве закрепила и Конституция России 1993 г. (см. комментарий к ч. 2 ст. 20, ч. 2 ст. 47, ч. 4 ст. 123), предусмотрев регламентацию этого института федеральным законом. До введения его в действие, как определяет комментируемый пункт, сохраняется прежний порядок судебного рассмотрения соответствующих дел. А это дела о наиболее тяжких и опасных преступлениях (см. ст. 36, 421 УПК). Вместе с тем в тех 9 регионах, где уже созданы суды присяжных, они правомочны применять правила производства в таких судах, установленные в 1993 г. в УПК. В 1996 г. планируется введение суда присяжных на территории еще 12 субъектов федерации.

Часть 2 ст. 22 Конституции определяет, что арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускаются только по судебному решению, за исключением задержания на срок не более 48 часов. Непосредственно этого положения касается ч. 2 комментируемого пункта, определяющая, что сохраняется прежний порядок указанных процессуальных действий до приведения уголовно-процессуального законодательства в соответствие с Конституцией. Тем самым до этого момента, по сути, приостанавливается действие положения ч. 2 ст. 22 Конституции о необходимости принятия судебного решения в названных случаях.

7. Совет Федерации первого созыва и Государственная Дума первого созыва избираются сроком на два года.

Комментарий к п. 7 раздела 2 "Заключительные и переходные положения"

Конституция (ст. 95) не устанавливает срок полномочий Совета Федерации. Относительно Государственной Думы определено, что она избирается сроком на четыре года (ч. 1 ст. 96). Комментируемый пункт содержит временную норму, касающуюся срока полномочий палат Федерального Собрания только первого созыва. Установление сравнительно краткого, двухлетнего срока этих полномочий обуславливалось особенностями переходного периода, быстротекущими изменениями в жизни общества, которые требовали после выхода страны из возникшего политического и экономического кризиса не затягивать обновление состава Федерального Собрания, чтобы он наиболее адекватно отражал соотношение социально-политических сил в обществе после стабилизации обстановки.

Необходимость установления срока полномочий Совета Федерации первого созыва обуславливалась, кроме того, и тем, что он избирался одновременно с Государственной Думой, а не формировался, как предусмотрено ч. 2 ст. 95 Конституции,

на основе представительства от каждого субъекта федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти. При таком способе формирования Совета Федерации, который на основе Конституции регламентирован в настоящее время Федеральным законом от 5 декабря 1995 г. "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" (СЗ РФ, 1995, N 50, ст. 4869), обновление состава этой палаты осуществляется не одновременно, так как срок полномочий члена Совета Федерации определяется сроком его полномочий в качестве главы законодательного (представительного) или главы исполнительного органа государственной власти субъекта федерации.

В соответствии с положениями ст. 99 (ч. 1 и 4) Конституции, ст. 3 Федерального закона от 8 мая 1994 г. "О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" полномочия Совета Федерации и Государственной Думы первого созыва прекратились с момента начала работы вновь сформированного Совета Федерации и вновь избранной Государственной Думы, соответственно с 23 и 16 января 1996 г.

8. Совет Федерации на свое первое заседание собирается на тридцатый день после избрания. Первое заседание Совета Федерации открывает Президент Российской Федерации.

Комментарий к п. 8 раздела 2 "Заключительные и переходные положения"

Данное положение, как и другие из раздела 2 о палатах Федерального Собрания, является переходным, касается Совета Федерации первого созыва. Правда, в отличие от норм п. 7 и 9 этого раздела, в п. 8 нет прямого указания на первый созыв, но он подразумевается, так как говорится о первом заседании после избрания. На основе же выборов предусматривалось формирование Совета Федерации первого созыва.

Применительно к Государственной Думе аналогичная процедура определена в основном - первом разделе Конституции (ч. 2 и 3 ст. 99). Отсутствие в этом разделе такой же нормы о первом заседании Совета Федерации, относящейся ко всем его последующим составам, обусловлено тем, что по смыслу Конституции Совет Федерации не имеет четко очерченных созывов, так как его состав обновляется постепенно.

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.

Комментарий к п. 9 раздела 2 "Заключительные и переходные положения"

Часть 3 ст. 97 Конституции определяет, что депутаты Государственной Думы работают на профессиональной постоянной основе и не могут находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. Комментируемый пункт сделал исключение из этого конституционного принципа для депутатов Государственной Думы первого

созыва, которые могли совмещать депутатский мандат с должностью члена федерального Правительства. Однако такое совмещение влекло за собой существенное правовое последствие – на этих лиц не распространялись положения ст. 98 Конституции о депутатской неприкосновенности в части ответственности за действия (или бездействие), связанные с выполнением служебных обязанностей.

Другое переходное положение комментируемого пункта касалось депутатов Совета Федерации первого созыва. К моменту вынесения проекта Конституции на референдум его составители окончательно не определили, каковы будут порядок формирования и деятельности Совета Федерации, статус его членов. Это видно даже по используемой терминологии. В п. 9 они именуются депутатами, так как Совет Федерации первого созыва формировался путем выборов. В гл. 5 раздела 1 они называются членами Совета Федерации, что предполагает возможность формирования

этой палаты путем вхождения в нее представителей субъектов федерации по должности,

как и было впоследствии установлено Федеральным законом от 5 декабря 1995 г. Если в гл. 5 определено, что депутаты Государственной Думы работают на профессиональной постоянной основе, то о членах Совета Федерации никакой записи о принципах их работы в палате гл. 5 не содержит.

Часть 2 комментируемого пункта и дала ответ на этот вопрос применительно к депутатам Совета Федерации первого созыва, указав, что они осуществляют свои полномочия на непостоянной основе.

На практике Председатель, заместители Председателя Совета Федерации первого созыва и председатели его комитетов работали на постоянной основе. Из закрепленного

впоследствии Федеральным законом от 5 декабря 1995 г. порядка формирования Совета Федерации следует, что его члены, включая руководство палаты и ее комитетов,

осуществляют свои полномочия на непостоянной основе.