



*Посвящается 25-летию Конституции
Российской Федерации*

АССОЦИАЦИЯ ЮРИСТОВ РОССИИ



КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

К 25-летию принятия Основного Закона

Текст. Комментарии.
Алфавитно-предметный указатель

Москва — 2018



УДК 67.400.1

ББК 342.4

К 65

Редакционный совет:

*В.В. Блажеев, П.В. Крашенинников, С.В. Степашин,
И.Е. Маньлов, В.С. Груздев*

**К 65 Конституция Российской Федерации: К 25-летию принятия
Основного Закона: Текст. Комментарии. Алфавитно-предметный
указатель.** — М.: Статут, 2018. — 240 с.

ISBN 978-5-8354-1486-4 (в пер.)

12 декабря 2018 г. исполнилось 25 лет со дня принятия Конституции Российской Федерации. Принятие нового Основного Закона повлекло за собой глубокие изменения в государстве и обществе, перестройку всей системы законодательства Российской Федерации.

В настоящее издание включены текст Конституции Российской Федерации, комментарии, а также развернутый алфавитно-предметный указатель.

УДК 67.400.1

ББК 342.4

ISBN 978-5-8354-1486-4

© Коллектив авторов, 2018

© А.Г. Долгов, алфавитно-предметный указатель, 2018

© Издательство «Статут», редподготовка, оформление, 2018

Со дня принятия Конституции Российской Федерации всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. прошло 25 лет. По меркам человеческой жизни это вполне приличный срок — возраст уже взрослого человека.

Принятие новой Конституции повлекло за собой коренную перестройку всей системы законодательства новой России. Большое количество законов было отменено, еще большее количество было принято, некоторые из них изменялись, причем неоднократно.

Однако 25 лет — это лишь переход от юности к молодости. Так что Основной Закон и все вытекающая из него система законодательства не только остаются современными, но и, можно сказать, вступают в период своего активного развития.

Конечно же, особое значение имеет глава 2 о правах и свободах человека и гражданина. Каждой статье Конституции посвящено огромное количество научных и прикладных исследований. То же самое можно сказать и о соответствующих законах и нормативных актах. Эта работа активно продолжается и вряд ли будет закончена в ближайшее время, потому что потенциал Конституции Российской Федерации еще далеко не исчерпан.

Данное издание продолжает традицию, начатую в 2009 г., когда Ассоциацией юристов России к 15-летию Основного Закона были изданы текст Конституции с комментарием к ней.

В настоящей работе предлагаются текст Основного Закона, комментарии и алфавитно-предметный указатель.

Редакционный совет

Д.А. МЕДВЕДЕВ,

*Председатель Правительства
Российской Федерации,
председатель Попечительского совета
Ассоциации юристов России*

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО ДЛЯ ЮБИЛЕЙНОГО ИЗДАНИЯ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Уважаемые читатели, коллеги, друзья!

Бывают события, с которых начинается новая эпоха. Принятие Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 года в этом смысле является точкой отсчета нового времени для нашей страны.

Для России каждая буква в этом документе имеет огромное значение. За каждой нормой — миллионы человеческих судеб, которых защищает, поддерживает или обязывает Конституция Российской Федерации.

Издание, которое вы держите в руках, — юбилейное. Ведь 2018-й год стал для правоведов богатым на знаменательные даты. Речь идет не только о 25-летию Конституции Российской Федерации. 20 лет назад Россией была ратифицирована Конвенция о защите прав человека и основных свобод. 70 лет назад Генеральная Ассамблея ООН одобрила Всеобщую декларацию прав человека. А 100 лет назад Всероссийский съезд Советов принял Конституцию (Основной закон) РСФСР, которая стала символом первой республики на территории бывшей Российской империи.

Об этом документе мечтали поколениями — с конца XVIII века, когда либерально настроенное дворянство, впечатленное идеями Великой французской революции, задумалось о том, каким путем должна идти Россия. Элита России в то время хотела не только свободы, но и закона.

Но для того, чтобы изменилось правосознание нации, нужны десятки лет. Правовые нормы врастают в жизнь общества шаг за шагом, встраиваясь в систему общественных отношений в стране, вовлекая в правовое поле все больше и больше людей. И важную роль в этом смысле сыграло принятие Всеобщей декларации прав человека. Этот документ был усвоен правовыми системами многих стран мира, а его нормы стали основой для защиты прав человека по всему земному шару.

Мы видим их и в Конституции 1993 года, руководствуясь которой Россия живет уже четверть века. Ее принятие стало поворотным шагом в нашей истории. Это была первая Конституции России, принятая всенародным голосованием. Именно воля многонационального народа Российской Федерации явилась фундаментом развития гражданского общества.

С принятием российской Конституции в 1993 г. высшей ценностью был признан человек, его права и свободы. В ней была закреплена обязанность государства по признанию, соблюдению и защите этих базовых ценностей, а также основы демократического строя и свободного развития общества и каждого гражданина. Конституция Российской Федерации стала важнейшим политическим документом. И во многом благодаря ее нормам была сохранена целостность Российского государства.

25 лет — значительный срок, доказавший жизнеспособность и сбалансированность Конституции. Это тысячи решений Конституционного Суда, в которых защищены права людей. Это тома нового, ориентированного на демократические ценности, законодательства Российской Федерации. Это единое правовое пространство от Калининграда до Владивостока, где каждый из нас может быть уверен — у него есть надежная защита.

Поздравляю вас всех с 25-летием Конституции Российской Федерации!

С.В. СТЕПАШИН,

*председатель
Ассоциации юристов России*

К 25-ЛЕТИЮ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Уважаемые друзья!

Искренне поздравляю вас с 25-летием Конституции Российской Федерации.

12 декабря 1993 года произошло событие исторического, фундаментального значения — была принята первая в истории России демократическая Конституция. Это принципиально новый Основной Закон, символ того, что наши граждане сделали свой решающий выбор в сторону свободы, гражданского согласия в обществе, построения реальной демократии, определяющей развитие Российского государства.

За 25-летнюю историю существования Конституция Российской Федерации доказала свою результативность и значимость, обеспечила стабильную работу институтов государственной власти.

Современные реалии требуют от нас эффективных действий и, несомненно, успешный 25-летний опыт использования Конституции поможет нам не только решить внутренние задачи, но и ответить внешним вызовам.

Основы государственного устройства, заложенные в Конституции 25 лет назад, позволили Российской Федерации сохранить и укрепить суверенитет и обеспечить твердую конституционно-

правовую защиту своей целостности и безопасности, что особенно важно в текущий исторический момент.

Конституция является гарантом прав и свобод граждан, открывает новые перспективы для реализации личных инициатив и развития каждого россиянина. Задача каждого гражданина понимать, что необходимо бережно чтить ценности, прописанные в Основном Законе страны.

Несомненно, Конституция стала платформой, определяющей смысл, содержание и применение законов, принесла стабильность и прочность государству, способствовала построению действенного законодательства и решению экономических и социальных задач.

От всей души поздравляю вас с праздником, с Днем Конституции!

КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*(принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.)
(с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации
о поправках к Конституции Российской Федерации
от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ,
от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ)*

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 само-
определения народов,
чтя память предков, передавших нам любовь и уважение
к Отечеству, веру в добро и справедливость,
возрождая суверенную государственность России и утверж-
дая незыблемость ее демократической основы,
стремясь обеспечить благополучие и процветание России,
исходя из ответственности за свою Родину перед нынешним
и будущими поколениями,
сознавая себя частью мирового сообщества,
принимаем КОНСТИТУЦИЮ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.

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.

Статья 2

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

Статья 3

1. Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ.

2. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

3. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы.

4. Никто не может присваивать власть в Российской Федерации. Захват власти или присвоение властных полномочий преследуются по федеральному закону.

Статья 4

1. Суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию.

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



3. Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории.

Статья 5

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

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

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

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

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.

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.

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.

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.

Статья 10

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



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.

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.

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.

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.

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.

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.



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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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 каждо-



му возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом.

Статья 25

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

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.

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.

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.

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.

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.

Статья 31

Граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование.

Статья 32

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

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

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



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

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

Статья 33

Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

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.

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.

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.

Статья 37

1. Труд свободен. Каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию.

2. Принудительный труд запрещен.

3. Каждый имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда, а также право на защиту от безработицы.

4. Признается право на индивидуальные и коллективные трудовые споры с использованием установленных федеральным законом способов их разрешения, включая право на забастовку.

5. Каждый имеет право на отдых. Работающему по трудовому договору гарантируются установленные федеральным законом продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни, оплачиваемый ежегодный отпуск.

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.

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.

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.

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. Скрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, влечет за собой ответственность в соответствии с федеральным законом.

Статья 42

Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение

ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Статья 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.

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.

Статья 45

1. Государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется.
2. Каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом.



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.

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.

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.

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.

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.

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.

Статья 52

Права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом. Государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба.

Статья 53

Каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц.

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.



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.

Статья 56

1. В условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия.

2. Чрезвычайное положение на всей территории Российской Федерации и в ее отдельных местностях может вводиться при наличии обстоятельств и в порядке, установленных федеральным конституционным законом.

3. Не подлежат ограничению права и свободы, предусмотренные статьями 20, 21, 23 (часть 1), 24, 28, 34 (часть 1), 40 (часть 1), 46–54 Конституции Российской Федерации.

Статья 57

Каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы. Законы, устанавливающие новые налоги или ухудшающие положение налогоплательщиков, обратной силы не имеют.

Статья 58

Каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам.

Статья 59

1. Защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации.

2. Гражданин Российской Федерации несет военную службу в соответствии с федеральным законом.

3. Гражданин Российской Федерации в случае, если его убеждениям или вероисповеданию противоречит несение военной службы, а также в иных установленных федеральным законом случаях имеет право на замену ее альтернативной гражданской службой.

Статья 60

Гражданин Российской Федерации может самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности с 18 лет.

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.

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. Иностранные 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.



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.

Статья 64

Положения настоящей главы составляют основы правового статуса личности в Российской Федерации и не могут быть изменены иначе как в порядке, установленном настоящей Конституцией.

Глава 3 ФЕДЕРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО

Статья 65

1. В составе Российской Федерации находятся субъекты Российской Федерации:

Республика Адыгея (Адыгея), Республика Алтай, Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Калмыкия, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Карелия, Республика Коми, Республика Крым, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Республика Саха (Якутия), Республика Северная Осетия – Алания, Республика Татарстан (Татарстан), Республика Тыва, Удмуртская Республика, Республика Хакасия, Чеченская Республика, Чувашская Республика – Чувашия;

Алтайский край, Забайкальский край, Камчатский край, Краснодарский край, Красноярский край, Пермский 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, 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, 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, Ярославская область;

Москва, Санкт-Петербург, Севастополь — города федерального значения;

Еврейская автономная область;

Ненецкий автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра, Чукотский 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.

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 феде-



рального 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.

Статья 67

1. Территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними.

2. Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации в порядке, определяемом федеральным законом и нормами международного права.

3. Границы между субъектами Российской Федерации могут быть изменены с их взаимного согласия.

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.

Статья 69

Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации.

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.

Статья 71

В ведении Российской Федерации находятся:

а) принятие и изменение Конституции Российской Федерации и федеральных законов, контроль за их соблюдением;

б) федеративное устройство и территория Российской Федерации;

в) регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; гражданство в Российской Федерации; регулирование и защита прав национальных меньшинств;

г) установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти;

д) федеральная государственная собственность и управление ею;

е) установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, эко-



логического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации;

ж) установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки;

з) федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития;

и) федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; 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 и уголовно-исполнительное законодательство; амнистия и помилование; гражданское законодательство; 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.

Статья 72

1. В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся:

а) обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции Российской Федерации и федеральным законам;

б) защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон;

в) вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;

г) разграничение государственной собственности;

д) природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры;

е) общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;

ж) координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение;

з) осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий;

и) установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации;

к) административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды;

л) кадры судебных и правоохранительных органов; адвокатура, нотариат;

м) защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей;

н) установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления;



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

2. Положения настоящей статьи в равной мере распространяются на республики, края, области, города федерального значения, автономную область, автономные округа.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

Статья 81

1. Президент Российской Федерации избирается сроком на шесть лет 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.

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.

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 должность судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации; назначает судей других федеральных судов;

е.1) представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность Генерального прокурора Российской Федерации и заместителей Генерального прокурора Российской Федерации; вносит в Совет Федерации предложения об освобождении от должности Генерального прокурора Российской Федерации и заместителей Генерального прокурора Российской Федерации; назначает на должность и освобождает от должности прокуроров субъектов Российской Федерации, а также иных прокуроров, кроме прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров;

е.2) назначает и освобождает представителей Российской Федерации в Совете Федерации;

ж) формирует и возглавляет Совет Безопасности Российской Федерации, статус которого определяется федеральным законом;

з) утверждает военную доктрину Российской Федерации;

и) формирует Администрацию Президента Российской Федерации;

к) назначает и освобождает полномочных представителей Президента Российской Федерации;

л) назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил Российской Федерации;

м) назначает и отзывает после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях.

Статья 84

Президент Российской Федерации:

а) назначает выборы Государственной Думы в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральным законом;

б) распускает Государственную Думу в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией Российской Федерации;

в) назначает референдум в порядке, установленном федеральным конституционным законом;

г) вносит законопроекты в Государственную Думу;



- д) подписывает и обнародует федеральные законы;
- е) обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства.

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.

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 аккредитованных при нем дипломатических представителей.

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.

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.

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.

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.



Статья 91

Президент Российской Федерации обладает неприкосновенностью.

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.

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.

Глава 5 ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ

Статья 94

Федеральное Собрание — парламент Российской Федерации — является представительным и законодательным органом Российской Федерации.

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 законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти; представители Российской Федерации, назначаемые Президентом Российской Федерации, число которых составляет не более десяти процентов от числа членов Совета Федерации — представителей от законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.



3. Член Совета Федерации — представитель от законодательного (представительного) или исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации наделяется полномочиями на срок полномочий соответствующего органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

4. Президент Российской Федерации не может освободить назначенного до его вступления в должность члена Совета Федерации — представителя Российской Федерации в течение первого срока своих полномочий, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом.

5. Государственная Дума состоит из 450 депутатов.

Статья 96

1. Государственная Дума избирается сроком на пять лет.

2. Порядок формирования Совета Федерации и порядок выборов депутатов Государственной Думы устанавливаются федеральными законами.

Статья 97

1. Депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший 21 года и имеющий право участвовать в выборах.

2. Одно и то же лицо не может одновременно являться членом Совета Федерации и депутатом Государственной Думы. Депутат Государственной Думы не может быть депутатом иных представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

3. Депутаты Государственной Думы работают на профессиональной постоянной основе. Депутаты Государственной Думы не могут находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности.

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.

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.

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.

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.

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;

з) назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора Российской Федерации и заместителей 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.

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) заслушивание ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой;

г) назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации;

д) назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов;

е) назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом;

ж) объявление амнистии;

з) выдвижение обвинения против Президента Российской Федерации для отрешения его от должности.

2. Государственная Дума принимает постановления по вопросам, отнесенным к ее ведению Конституцией Российской Федерации.

3. Постановления Государственной Думы принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, если иной порядок принятия решений не предусмотрен Конституцией Российской Федерации.



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 и Верховному 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.

Статья 105

1. Федеральные законы принимаются Государственной Думой.

2. Федеральные законы принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, если иное не предусмотрено Конституцией Российской Федерации.

3. Принятые Государственной Думой федеральные законы в течение пяти дней передаются на рассмотрение Совета Федерации.

4. Федеральный закон считается одобренным Советом Федерации, если за него проголосовало более половины от общего числа членов этой палаты либо если в течение четырнадцати дней он не был рассмотрен Советом Федерации. В случае отклонения федерального закона Советом Федерации палаты могут создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий, после чего федеральный закон подлежит повторному рассмотрению Государственной Думой.

5. В случае несогласия Государственной Думы с решением Совета Федерации федеральный закон считается принятым, если

при повторном голосовании за него проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы.

Статья 106

Обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам:

- а) федерального бюджета;
- б) федеральных налогов и сборов;
- в) финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии;
- г) ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации;
- д) статуса и защиты государственной границы Российской Федерации;
- е) войны и мира.

Статья 107

1. Принятый федеральный закон в течение пяти дней направляется Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования.

2. Президент Российской Федерации в течение четырнадцати дней подписывает федеральный закон и обнародует его.

3. Если Президент Российской Федерации в течение четырнадцати дней с момента поступления федерального закона отклонит его, то Государственная Дума и Совет Федерации в установленном Конституцией Российской Федерации порядке вновь рассматривают данный закон. Если при повторном рассмотрении федеральный закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, он подлежит подписанию Президентом Российской Федерации в течение семи дней и обнародованию.



Статья 108

1. Федеральные конституционные законы принимают по вопросам, предусмотренным Конституцией Российской Федерации.

2. Федеральный конституционный закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Принятый федеральный конституционный закон в течение четырнадцати дней подлежит подписанию Президентом Российской Федерации и обнародованию.

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.

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.

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.

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.

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.

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; представляет Государственной Думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой;

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.

Статья 115

1. На основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации Правительство Российской Федерации издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение.

2. Постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации обязательны к исполнению в Российской Федерации.

3. Постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным законам и указам Президента Российской Федерации могут быть отменены Президентом Российской Федерации.

Статья 116

Перед вновь избранным Президентом Российской Федерации Правительство Российской Федерации слагает свои полномочия.

Статья 117

1. Правительство Российской Федерации может подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом Российской Федерации.

2. Президент Российской Федерации может принять решение об отставке Правительства Российской Федерации.

3. Государственная Дума может выразить недоверие Правительству Российской Федерации. Постановление о недоверии Правительству Российской Федерации принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. После выражения Государственной Думой недоверия Правительству Российской Федерации Президент Российской Федерации вправе объявить об отставке Правительства Рос-



сийской 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.

Глава 7 СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ И ПРОКУРАТУРА

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.

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.

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.

Статья 121

1. Судьи несменяемы.

2. Полномочия судьи могут быть прекращены или приостановлены не иначе как в порядке и по основаниям, установленным федеральным законом.

Статья 122

1. Судьи неприкосновенны.

2. Судья не может быть привлечен к уголовной ответственности иначе как в порядке, определяемом федеральным законом.

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.

Статья 124

Финансирование судов производится только из федерального бюджета и должно обеспечивать возможность полного и неза-



висимого осуществления правосудия в соответствии с федеральным законом.

Статья 125

1. Конституционный Суд Российской Федерации состоит из 19 судей.

2. Конституционный Суд Российской Федерации по запросам Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации:

а) федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации;

б) конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов 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.

Статья 126

Верховный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом по гражданским делам, разрешению экономических споров, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам, образованным в соответствии с федеральным конституционным законом, осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за деятельностью этих судов и дает разъяснения по вопросам судебной практики.

Статья 127

Исключена поправкой к Конституции Российской Федерации (Закон Российской Федерации о поправке к Конституции



Российской Федерации «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации»).

Статья 128

1. Судьи Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного 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 и иных федеральных судов устанавливаются федеральным конституционным законом.

Статья 129

1. Полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются федеральным законом.

2. Генеральный прокурор Российской Федерации и заместители Генерального прокурора Российской Федерации назначаются на должность и освобождаются от должности Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации.

3. Прокуроры субъектов Российской Федерации назначаются на должность Президентом Российской Федерации по представлению Генерального прокурора Российской Федерации, согласованному с субъектами Российской Федерации. Прокуроры субъектов Российской Федерации освобождаются от должности Президентом Российской Федерации.

4. Иные прокуроры, кроме прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров, назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации.

5. Прокуроры городов, районов и приравненные к ним прокуроры назначаются на должность и освобождаются от должности Генеральным прокурором Российской Федерации.

Глава 8 МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Статья 130

1. Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

2. Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

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.

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.

Статья 133

Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию допол-



нительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Глава 9 КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПОПРАВКИ И ПЕРЕСМОТР КОНСТИТУЦИИ

Статья 134

Предложения о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации могут вносить Президент Российской Федерации, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство Российской Федерации, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации, а также группа численностью не менее одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы.

Статья 135

1. Положения глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием.

2. Если предложение о пересмотре положений глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации будет поддержано тремя 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, при-

нявших участие в голосовании, при условии, что в нем приняло участие более половины избирателей.

Статья 136

Поправки к главам 3—8 Конституции Российской Федерации принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, и вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации.

Статья 137

1. Изменения в статью 65 Конституции Российской Федерации, определяющую состав Российской Федерации, вносятся на основании федерального конституционного закона о принятии в Российскую Федерацию и образовании в ее составе нового субъекта Российской Федерации, об изменении конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации.

2. В случае изменения наименования республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа новое наименование субъекта Российской Федерации подлежит включению в статью 65 Конституции Российской Федерации.

РАЗДЕЛ ВТОРОЙ

ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ И ПЕРЕХОДНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1. Конституция Российской Федерации вступает в силу со дня официального ее опубликования по результатам всенародного голосования.

День всенародного голосования 12 декабря 1993 г. считается днем принятия Конституции Российской Федерации.



Одновременно прекращается действие Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России, принятой 12 апреля 1978 года, с последующими изменениями и дополнениями.

В случае несоответствия положениям Конституции Российской Федерации положений Федеративного договора — Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти суверенных республик в составе Российской Федерации, Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации, Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации, а также других договоров между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации — действуют положения Конституции Российской Федерации.

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.

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.

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.

Федерации, и впредь именуется — Правительство 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.

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.

7. Совет Федерации первого созыва и Государственная Дума первого созыва избираются сроком на два года.

8. Совет Федерации на свое первое заседание собирается на тридцатый день после избрания. Первое заседание Совета Федерации открывает Президент Российской Федерации.

9. Депутат Государственной Думы первого созыва может одновременно являться членом Правительства Российской Федерации. На депутатов Государственной Думы — членов Правительства Российской Федерации не распространяются положения настоящей Конституции о неприкосновенности депутатов в части ответственности за действия (или бездействие), связанные с выполнением служебных обязанностей.

Депутаты Совета Федерации первого созыва осуществляют свои полномочия на непостоянной основе.

В.Д. ЗОРЬКИН,

*Председатель Конституционного Суда
Российской Федерации,
член Президиума Ассоциации юристов России*

КОНСТИТУЦИЯ – ПРАВОВОЙ ВЕКТОР РАЗВИТИЯ РОССИИ

Годы, прошедшие после принятия российской Конституции — это, как мы все понимаем, по историческим меркам совсем немного. Но это, во-первых, огромная эпоха в жизни нашего общества и нашей страны, очень плотно насыщенная самыми разными — и благими, и трагическими — событиями. И это, во-вторых, время становления и прихода во взрослую жизнь нового поколения россиян — тех, кто родился после распада СССР. Тех, кто будет вослед за нами выстраивать новую Россию.

Принятая четверть века назад Конституция в целом достойно прошла проверку практикой, причем на очень крутом историческом переломе в жизни страны.

Конституция предотвратила срыв России в анархию и хаос, предъявив стране новые фундаментальные правила жизни.

Конституция, безусловно, сыграла огромную роль в сохранении целостности Российского государства.

Конституция четко и недвусмысленно определила демократические и правовые приоритеты развития России.

Конституция обозначила главные нормативные рамки для общественного согласия и тем самым стала важнейшим фактором социально-правовой стабильности.

Конституция, наконец, обеспечила достойное вхождение России в европейское и мировое правовое пространство.

Эти результаты имеют огромное и непреходящее историческое значение.

Действующая Конституция — это не просто нормативный документ, обозначивший переход общества и государства к новой, постсоветской эпохе. Это — крупное завоевание всех народов России в борьбе за право. Завоевание в той борьбе, которая потребовала больших усилий и жертв от нескольких поколений наших граждан. И к этому завоеванию надо относиться бережно.

Тем не менее время от времени всплывают разговоры о необходимости коренного изменения Конституции.

Политики и ученые, выступающие с такими идеями, недооценивают систему совокупных социально-политических и экономических рисков, связанных с любыми кардинальными конституционными новациями. Такие политики и ученые, видимо, не вполне ощущают, какую огромную роль играет стабильность и сбалансированность конституционного текста. Об этом свидетельствует как мировая правовая практика, так и современная правовая наука, теория и философия права. В этой связи уместно сослаться на одного из крупнейших философов современности Юргена Хабермаса, подчеркивающего, что устойчивость права является одним из решающих факторов легитимности правовой системы в массовом сознании.

Представления о необходимости кардинальных конституционных изменений проистекают из непонимания одного из исключительно важных смыслов Конституции. Устойчивый Основной Закон страны, к которому постоянно адресуются не только праведы, но и политики и рядовые граждане, постепенно становится одним из ключевых символов правовой идентичности нации. В странах с устойчивой конституционной системой — и здесь ярким примером являются США — Конституция приобретает в массовом сознании, в том числе вполне светском сознании, своего рода сакральный статус.



Именно по этой причине нации идут на кардинальный пересмотр Конституции лишь в том случае, когда новая социальная ситуация жестко диктует необходимость такого пересмотра. А во всех других случаях обходятся локальными минимальными поправками либо просто уточняют применительно к меняющимся условиям трактовку базовых конституционных положений.

Те, кто настойчиво ратуют за принципиальные изменения в Основном Законе России, просто недооценивают огромный и далеко не исчерпанный правовой потенциал нашей нынешней Конституции. Если у нас что-то и не получается с точки зрения высоких требований современного конституционализма, то главные причины надо искать вовсе не в тексте Конституции.

Это, разумеется, не означает, что к Конституции надо относиться как к чему-то совершенному и неизменному. Однако, не исключая возможности «точечных» изменений Конституции, следует подчеркнуть, что главная наша сегодняшняя задача все же состоит в том, чтобы глубоко и продуманно выявлять и развивать те базовые правовые начала Основного Закона, которые являются фундаментом общественного согласия.

Напомню, что в период принятия нынешней Конституции одной из главных тем дискуссии вокруг проектов Основного Закона был именно вопрос общественного согласия и разумных компромиссов во имя такого согласия. Ведь принималась наша Конституция в условиях глубочайших социальных, экономических и политических трансформаций страны и в условиях связанного с этими трансформациями очень острого и жесткого «раскола» российского общества.

Нынешняя ситуация продолжающегося мирового кризиса, а также естественной усталости населения страны от почти трех десятилетий экономических, политических, социальных реформ вновь повышает риски социальных «расколов» и, соответственно, остроту проблемы общественного согласия.

Непреходящая роль Конституции заключается в том, что она сумела заложить *правовые основы для общественного согласия*. В Основном Законе закреплены такие объединяющие все обще-

ство принципы, как приоритет прав человека и верховенство правового закона, разделение властей, правовой, демократический, социальный и федеративный характер государства, равенство всех перед законом и судом.

Конечно, наличие этих положений в тексте Конституции — это всего лишь первый шаг на пути к тому полноценному общественному согласию, которое нашему обществу еще только предстоит выработать. Но это был важнейший шаг в правильном направлении, потому что *реальное согласие возможно лишь на подлинно правовой основе*.

Однако Конституция — не просто итог социального компромисса. Если бы это было так, то на каждом новом этапе развития общества и государства могла возникать потребность в новом социальном компромиссе, т.е. в достаточно радикальных конституционных изменениях. Конституция содержит в своем тексте вполне значимый потенциал правовых преобразований. Она одновременно позволяет и в определенных пределах уточнять условия социального компромисса, и реализовать такие правовые изменения, которые подтягивают наше общество и государство к уровню высших мировых достижений в сфере политико-правового развития.

Потому полноценная реализация правового потенциала Конституции во многом зависит от того, насколько верно будет определен *баланс между стабилизационной и обновленческой функциями Конституции*. В конечном счете это вопрос о разумных и эффективных пределах, способах и формах адаптации высоких образцов современного конституционализма к очень сложным реалиям российской жизни.

И Конституция в целом, и ее возможные изменения, и ее толкования не могут не опираться на конкретную специфику исторической судьбы и культурно-цивилизационные особенности того общества и той страны, правовой базис которой устанавливает эта Конституция. В связи с этим напомним важнейший тезис одного из крупнейших социологов XX в. Пьера Бурдьё. Он утверждал, что право и правоприменение могут быть эффектив-



ны лишь в том случае, если законодательная норма и ее юридическое толкование созвучны общественным представлениям о справедливости. И до тех пор, пока на нашей планете есть разные цивилизации, культуры, государства, эти представления о справедливости будут наполняться разным смыслом.

В связи с этим напомним, что во всех странах с долгой демократической традицией современные правовые системы складывались веками. И складывались они в процессе постепенного сближения между неформальными представлениями о справедливости, корнящимися в массовой морали, и формальными юридическими нормами. Именно в ходе этого сложного процесса писанный закон становился для социального большинства не только привычным регулятором общественного поведения, но и одной из основных социальных ценностей. У нас в России, повторю, процесс «жизни по закону», если оценивать по историческим меркам, только начинается. Именно поэтому мы в своем правотворчестве должны, во-первых, очень внимательно исследовать реальные общественные ценности согласия. И, во-вторых, мы должны серьезно, ответственно и бережно учитывать и использовать сохранившиеся в российской социальной ткани неписанные нормы здоровой массовой моральной регуляции. Мы должны их использовать и поддерживать хотя бы потому, что только они, по большому счету, реально восполняют все еще недостаточную эффективность законодательного правового регулирования.

В связи с этим перед правоведами сейчас стоят следующие очень важные задачи:

- комплексное междисциплинарное исследование цивилизационно-исторических особенностей России в контексте мирового опыта политико-правового развития;

- выработка, с учетом российских особенностей, адекватной этим особенностям концепции российского конституционализма как своего рода общественного договора между государством и гражданским обществом, смысл которого состоит в обоюдном самоограничении государства и общества на базе верховенства права;

— разработка на этой основе современной догмы российского права, способной надлежащим образом конкретизировать конституционно-правовые принципы и нормы, переводя их в плоскость практической правотворческой и правоприменительной деятельности.

Почему решение этих задач является исключительно важным?

Трансформация постсоветской России происходила не только в очень сложных и болезненных внутригосударственных и социальных коллизиях. Эти «родовые муки» все время осложнялись далеко не безоблачным внешнеполитическим и внешнеэкономическим контекстом. Заявленное в последней четверти прошлого века немецким исследователем Ульрихом Беком понятие «общество риска» на наших глазах становится достаточно расхожим определением и общемировой, и нашей российской ситуации. Мы ведь не можем не видеть, что во всем мире — причем в каждом регионе, в каждой стране со своей спецификой — растут масштабы и уровни социальной фрустрации и социальной агрессии. А на эти процессы накладываются реалии все более ожесточенных межгосударственных и внутренних (социально-экономических, политических, этнических, межконфессиональных) конфликтов. Все это происходит в контексте возрастающих глобальных угроз экологического кризиса, техногенных катастроф, международного терроризма и т.д.

Нередко приходится слышать, что эти процессы в немалой степени являются порождением нескольких последних «волн» глобального экономического кризиса и, соответственно, явлением преходящим. А потому надо, мол, лишь подтянуть пояса, потерпеть, подождать и пережить. А потом все вернется к прежним относительно благополучным нормам.

Боюсь, что для такого оптимизма нет оснований. Во-первых, развитие событий показывает, что очень широкие массы почти во всех странах мира, подтягивая пояса, вовсе не склонны ждать и терпеть. Во-вторых — и это главное, — слишком многие серьезные исследователи все увереннее заявляют о том, что нынешний мировой раунд глобализации не только «выдыхает-



ся» с геоэкономической точки зрения, но и все более явно проваливается с точки зрения социально-культурной.

Глобализация приобретает явные черты такого процесса, который английский социолог Роланд Робертсон назвал *глокализацией*, т.е. расхождением ключевых тенденций развития по полюсам глобального и локального.

С одной стороны, налицо не только усиление глобальных экономических связей и взаимозависимостей, но и обратный процесс «замыкания» стран в локальные экономические союзы типа зон свободной торговли, таможенных союзов и двусторонних экономических соглашений.

С другой стороны, у значительной части национальных сообществ глобализация приводит к нарастающим процессам размывания и разрушения социально-культурных идентичностей. Но в аспекте стихийного противодействия этим процессам возникают, накаляются, приобретают агрессивно-конфронтационный характер многообразные локальные (территориально-этнические, расовые, конфессиональные) идентичности. К тому же их проявление иногда приобретает не просто агрессивный, но явно криминальный характер.

В связи с этим автор теории цивилизаций Самуэль Хантингтон предупреждает: если наращивание этнических конфликтов не будет остановлено, то новые конфликты разрушат цивилизацию, основанную на верховенстве права.

Иными словами, диагноз «общество риска» приобретает дополнительное и весьма опасное измерение. Это происходит во всем мире, и это же мы сейчас видим в России. И это действительно оказывается одним из сравнительно новых и очень серьезных — и по масштабам, и по влиянию на социально-политическую стабильность — рисков для нашего общества и нашего государства. Этносоциальные и этнополитические эксцессы последних лет, которые у всех нас на слуху, показывают, что российские государственные, правовые, социальные институты оказались не готовы к адекватному ответу на вызов такой *глокализации*.

Повторю, что это не уникальный российский, а общемировой процесс. В последние годы в мировой социологии все чаще появляются исследования, которые характеризуют общественную динамику понятием *наращивание социокультурных дистанций*. Есть и российские исследования, которые определяют отечественную тенденцию в этой сфере как *социокультурный раскол*. При этом речь идет об усилении тенденции, имеющей в нашей стране давние исторические корни.

В последнее время в России нередко приходится слышать о том, что нарастающий социокультурный раскол в обществе якобы полностью блокирует возможности достижения общественного согласия как базиса устойчивой Конституции и основанной на ней правовой системы. Этот раскол-де является непреодолимым препятствием для нормального конституционно-правового развития страны. А потому, мол, решение придется искать в «освобождении» России от территорий, население которых обладает иной социокультурной идентичностью.

С этих же позиций обсуждается и прошедшая в 90-е годы прошлого века неправовая по своей сути приватизация бывшей общенародной социалистической собственности, которая разделила граждан страны на тех, кто выиграл, и кто проиграл в результате этой экономической революции. При этом утверждается, что такая приватизация якобы полностью перечеркнула появившийся у страны исторический шанс на создание общества независимых граждан-собственников и необратимо загнала Россию в ловушку неравенства.

Конечно, связь социокультурного раскола в России с обстоятельствами и результатами неправовой приватизации оспаривать нельзя: она налицо. Но отсюда никак не следует трактовка социокультурной ситуации в России в духе и терминах «заколдованного круга», принципиально не позволяющего России выбраться из бесперспективной исторической колеи. А между тем эта трактовка регулярно и, я бы сказал, назойливо воспроизводится в СМИ и различного рода исследованиях.



В этой связи напомним, что в советскую эпоху действительно были в основном решены проблемы социоэкономического раскола. То есть при наличии полюсов номенклатурного и криминального богатства, с одной стороны, и достаточно широкой бедности — с другой, принципы *экономического равенства по труду* все же в целом соблюдались. Были в основном решены и проблемы социокультурного раскола. В стране действительно была создана достаточно массовая и устойчивая интегральная *советская идентичность*. Но при этом сохранялось и поддерживалось (а это случай в мировой истории почти исключительный!) множество национально-республиканских и даже более узких, локальных этнокультурных идентичностей. Этот опыт есть и пренебрегать им не следует.

А ведь есть не только советский, но и зарубежный опыт, опыт развитых буржуазных стран, на которые мы сейчас ориентируемся. В этих странах создавались и по-прежнему существуют — при наличии нескольких разных этнокультурных групп — вполне устойчивые национальные идентичности. Причем для поддержки этих идентичностей используются одновременно и методы целенаправленной культурной, языковой, социальной политики, и методы целенаправленного ограничения экономического неравенства — вплоть до хорошо известных вариантов скандинавского *государственного социализма*.

Таким образом, сделать для сокращения социокультурных, в том числе и социально-экономических, дистанций можно многое, если этим последовательно и настойчиво заниматься, — будь то, прежде всего, обеспечение равенства всех перед законом и судом, восстановление конституционной законности, борьба с коррупцией или преодоление резкого социального неравенства. В действительности «заколдованного круга социокультурных расколов» не существует. Наше российское успешное правовое будущее можно и нужно созидать, опираясь как на точное понимание исторических и социокультурных особенностей страны, так и на осмысление главных политико-правовых тенденций мирового развития.

Но для того, чтобы заниматься созиданием успешного будущего, надо глубоко, точно и трезво оценивать настоящее, понимать — причем понимать системно и целостно — всю совокупность внутренних и международных рисков и вызовов, которые нам предъявляет сегодняшняя реальность.

Главным приоритетом такого осмысления реальности являются те базовые смыслы, которые делают российскую социальность не простой совокупностью единиц населения, а именно обществом. Это означает — возвращаясь к тому, с чего начал, — что нам необходимо серьезно исследовать *социально-культурную идентичность нации*. А это, в свою очередь, предполагает ясное понимание того, где проходит в настоящее время главная линия социокультурного раскола и как реагировать на него конституционно-правовыми средствами.

Между тем такого понимания, насколько я могу судить, пока что явно недостаточно. В современном российском общественном сознании широко распространено представление о том, что главное мировоззренческое противостояние внутри российского общества идет по линии *коллективизм — индивидуализм* и что именно коллективистские установки россиян являются основным фактором, препятствующим правовой либерализации нашей государственной и общественной жизни. Но есть и другая точка зрения. Трагедия страны, считают ее сторонники, — не в консервативном коллективизме, которого фактически уже давно нет, а в нарастании атомизации индивидов и в социальной люмпенизации, в новом варварстве. Поэтому проблема определения главной линии российского социокультурного раскола и его влияния на конституционно-правовую устойчивость еще ждет своих исследователей.

Однако уже сейчас очевидно, что предпосылки такого раскола лежат, прежде всего, в деформации конституционных принципов равенства и справедливости в сфере законодательства и, самое главное, правоприменения и, как следствие, в неравенстве перед законом и судом и вопиющем социальном неравенстве (подчеркиваю, не неравенстве вообще, а именно вопию-



щем неравенстве). Исследования показывают, что предпосылки социокультурного раскола имеются и в содержании и качестве программ телевидения, и в культурной политике в целом, и в школьных образовательных программах, и в блокировании каналов вертикальной социальной мобильности для выходцев из малоимущих семей, и, наконец, в политике государства, которая допустила столь чрезмерное социально-экономическое расслоение.

В последнее время, судя по ряду вполне профессиональных оценок, налицо еще один, причем все более заметный, фактор раскола общества и заодно серьезный потенциальный риск для социальности и государственности. Этим фактором являются попытки насильно (пропагандой и нормативными актами) навязать нашему — все еще в своей массе глубоко традиционно — обществу психологические и юридические новации, неприемлемые для его традиционной этнической, родовой, семейной, конфессиональной моральной нормативности. Речь идет, в частности, о требованиях толерантности к любой сексуальной и гендерной раскрепощенности, т.е. толерантности безграничной и — по своим последствиям для социально-культурной идентичности России — беспощадной. К этому надо добавить эксцессы ювенальных подходов, фактически запрещающие родителям направлять образование и воспитание детей, а также создающие угрозу изъятия детей из вполне благополучных семей. Речь идет и о коммерциализации всех социально-значимых сфер (например, превращении освященного традициями подвижничества труда учителя или врача в одну из платных услуг). Социологи с тревогой отмечают, что именно нарастающий конфликт между лежащими в основе права морально-этическими нормами, массово укорененными в обществе, и тенденциями такого рода изменений в российской реальности является одним из важнейших факторов обострения социокультурного раскола.

Говоря об этом, я вовсе не призываю вернуться к некоему «благополучному прошлому». Это и неразумно, и невозможно. В реку истории нельзя войти дважды. Кроме того, все эти новые

веяния возникли не на пустом месте, они порождены теми или иными социальными проблемами. Однако нельзя игнорировать опасности, которые несет в себе та концепция постхристианской Европы, в которую хорошо вписываются новации подобного рода. Сторонники этой концепции заявляют, что христианские ценности и основанные на них культура и нормативы социального поведения в настоящее время якобы себя изжили. И что во имя прав человека требуется реабилитация и высвобождение человеческих инстинктов, репрессированных культурой. Не могу не согласиться с исследователями, которые в этой связи задают вопрос: «Человек с неограниченно свободными инстинктами — да человек ли это, имеет ли он право так называться?».

Ведь человек выделился из животного мира в первую очередь благодаря тому, что в процессе становления человеческого общества еще на очень ранних стадиях сформировалась и закрепились система жесткого ограничения некоторых инстинктов, без чего развитие человека пошло бы по другому пути. Подрыв нормативности человеческого общества путем отказа от некоторых фундаментальных социобиологических императивов, на которых оно изначально базировалось (и которые не случайно были поддержаны и освящены христианством), означает изменение некоторых фундаментальных антропологических характеристик человека. Возможно, человечество когда-нибудь и пойдет по этому пути, но это будет уже не то человечество, какое мы знаем, а может — уже и не совсем человечество. Очевидно, что здесь как минимум нужна очень большая осторожность.

Для юристов особенно важна связанная с этой темой проблема *понятия социальной нормы*. Думаю, что при анализе этой проблемы следует исходить из того, что социальная норма — это то, что способствует сохранению и развитию (а не разрушению!) социума. Право может быть нейтрально к определенным отступлениям от социальной нормативности, но оно вряд ли должно поддерживать усилия по пропаганде таких отступлений. Ведь подобная пропаганда направлена на распад нормативности социума, ведущий к утрате им своей идентичности.



А между тем право — это часть нормативной системы именно данного социума, а не какого-то другого.

Конечно, мы не можем отказаться от перемен ради того, чтобы избегать любых рисков. Перемены необходимы. Эту необходимость диктует и собственное развитие российского общества и государства, и те международные контексты, в которые Россия уже погрузилась и из которых она не может «выскочить». Но мы не вправе безучастно наблюдать за переменами и игнорировать те риски, которые с этими переменами связаны. Мы не можем и не должны допускать трансформацию этих рисков в полномасштабные кризисы отечественной социальной и государственности.

Из этого следует вывод: необходимо не только решать проблему своевременного выявления все более многообразных рисков, связанных с новым этапом развития страны и мира, но и переходить к решению следующей задачи — к тому, что ученые называют системным управлением рисками. А это включает в себя и выявление, и оценку рисков, и снижение уровня рисков, и преодоление негативных последствий рискового развития ситуации для общества и государства.

Так, например, в Германии ситуация считается критической, если доход 10% наиболее обеспеченных граждан в 6–7 раз превышает доход 10% наименее обеспеченных. И тогда усиливают социальную направленность государственной стратегии и соответствующей правовой политики. А у нас, по официальным данным, доход самой богатой 10-процентной прослойки общества в 16 с лишним раз выше дохода самой бедной, — и пока эту тенденцию к нарастанию неравенства не удастся остановить.

То же самое происходит в сфере борьбы с экономическими преступлениями. В большинстве развитых стран уголовное законодательство включает очень жесткие меры не только лично против физических лиц, совершивших преступления в сфере экономики, но и против тех юридических лиц, которые они представляют. И за экономические преступления строго карают и чиновников, и менеджеров, и их корпорации. В наши дни

крупнейшие американские и европейские банки за свою инсайдерскую торговлю «мусорными» ценными бумагами платят многомиллиардные (в долларах) штрафы. А что у нас? Законодательство в отношении преступлений в сфере экономики и взяточничества смягчено, по многим статьям лишение преступников свободы заменено штрафами. Каков результат? Реальная выплата этих штрафов составила лишь небольшой процент от присужденного. То есть закон не работает и, значит, провоцирует рост коррупции и экономической преступности.

Одним из наиболее опасных экономических преступлений является коррупция. Несмотря на осознание и властью, и обществом масштабов и значения данной проблемы, в этой области использованы далеко не все имеющиеся резервы. В частности, считаю необходимым еще раз обратить внимание на то обстоятельство, что ст. 20 Конвенции ООН против коррупции «Незаконное обогащение» до сих пор не стала частью российской правовой системы под предлогом того, что она не вписывается в действующее российское законодательство¹. А между тем в нашей Конституции нет ничего, что препятствовало бы имплементации положений этой статьи. Напомню, что коррупция в переводе с латыни — это порча разрушение, разложение. В данном случае речь идет о разложении институтов власти, что чревато разрушением той системы общественных отношений, на которую данная власть распространяется. Поэтому борьба с коррупцией — это жизненно важный для нашего общества вопрос, без решения которого невозможно достичь искомого общественного согласия.

¹ В Уголовном кодексе РФ не предусмотрена конфискация такого обогащения. Не получила должного применения и конфискация как «иная мера уголовно-правового характера», т.е. принудительное безвозмездное изъятие и обращение в собственность государства на основании обвинительного приговора денег, ценностей и иного имущества, полученных в результате совершения некоторых преступлений, если они совершены из корыстных побуждений (ст. 104.1 УК). В результате и это законоположение фактически не работает. Коррупционеры отделываются минимальным наказанием, а затем живут в свое удовольствие, пользуясь накопленными коррупционными доходами.



Меня, признаться, искренне удивляют заявления о том, что причина всех этих российских явлений якобы в «дефиците демократии». А также вытекающие из этого тезиса призывы превратить Россию из нынешней «суперпрезидентской» республики в республику парламентскую, усилить федерализм, в том числе за счет разделения правоохранительных органов на федеральный, региональный и муниципальный уровень.

Авторы этих идей, похоже, забыли совсем недавние события нашей истории, когда страна стояла буквально на грани политического распада, когда регионы брали себе столько суверенитета, сколько хотелось, когда олигархический бизнес и региональные чиновники становились в республиках и областях Российской Федерации фактически полностью автономной и единственной реальной властью. Авторы подобных идей не учитывают и мировой политический опыт. А этот опыт говорит о том, что прочная и устойчивая демократия возможна только в условиях сильной государственной власти и сильного общества, которые уже накопили длительный опыт процедур демократического взаимограничения. Причем даже в Италии, где такой опыт уже имелся, парламентская республика сравнительно в недавнее время почти непрерывно сотрясалась острейшими политическими кризисами и «чехардой» правительств. Стоит также напомнить, что Гитлер пришел к власти в Германии вполне демократически в условиях парламентской Веймарской республики...

Наконец, есть и российский опыт Февральской революции, который подтверждает, что попытки внедрить политическую демократию при слабой государственной власти, расколотом обществе и глубоком кризисе правосознания приводят к срыву «политического маятника» от «демократии» в хаос, а затем в очень жесткую диктатуру.

Что это означает с точки зрения конституционного права и основанной на Конституции российской правовой системы? Это означает, что правоведы, причем не только конституционалисты, не могут, не имеют права замыкаться на своей сугубо формально-догматической «профессиональной деланке». Они должны стро-

ить свою работу с учетом уже выявленных рисков и необходимости настойчивого и продуманного управления рисками. Это относится и к вопросам поправок в Конституцию, и к вопросам трансформации законодательства, и к вопросам правоприменения, и к системным правовым оценкам рисков, возникающих при разработке и реализации стратегических политико-правовых решений в любой сфере — будь то приватизация собственности или пенсионная реформа, борьба с коррупцией или маркетизация сферы жилищно-коммунального хозяйства.

В процессе данной работы следует исходить из понимания того обстоятельства, что Конституция — это формализованный общественный договор о принципах государственного и общественного устройства. Но его базой обязательно должен быть реальный общественный договор между основными социальными слоями и группами нашего общества. Ключевая проблема в том, что в условиях расколотого общества исчезает та основа, на которой зиждется реальный общественный договор и фактическая Конституция правового демократического государства.

Такой основой может быть только достаточно высокий уровень демократического правосознания общества. Демократическое правосознание, которое требуется для правового государства, находится сейчас все еще на низком уровне. А это главная питательная почва для произвола, коррупции и других право-разрушительных явлений, несовместимых с верховенством права и правовым государством. Надлежащий уровень устойчивого массового правосознания и даже профессионального сознания юристов как необходимая база и гарантия правовой демократии все еще не достигнут. Именно поэтому Россия все еще не взяла правовой барьер.

Важнейшую роль в деле воспитания правосознания рядовых граждан и правящей элиты должны играть социогуманитарные науки и прежде всего юриспруденция. И здесь сошлюсь на выдающегося русского философа права Ивана Ильина: «Народное правосознание, — писал он, — может стоять на высоте только там, где на высоте стоит юридическая наука. Там, где юриспру-



денция непредметна и пристрастна или, еще хуже, невежественна и продажна, там вырождается самая сердцевина правового мышления и быстро утрачивается уважение к праву». К сказанному можно лишь добавить, что масштабы задачи требуют совместных усилий юриспруденции, философии, социологии, социальной психологии и т.д. Такого комплексного, междисциплинарного подхода к изучению правового сознания современного российского общества у нас пока, к сожалению, нет.

Если право является основой интеграции в рамках соционормативной системы, то правовое сознание выступает главным объединительным фактором на уровне общественного сознания. Ведь правосознание общества — это система тех структур социальной ментальности, в которых различные социальные, конфессиональные, национальные и иные интересы, разные идеологические и морально-нравственные установки находят точки своего соприкосновения. Как подчеркивал Иван Ильин, «народы и государства держатся только правосознанием своих граждан и своих правителей. И от воспитания его зависит вся будущность России».

Вот почему так необходима трансформация правосознания российского общества. Нам предстоит преодолеть трудный и долгий путь воспитания «хорошего гражданина умного государства». Без этого у России нет большого будущего.

Нет такого будущего и без *общественного согласия*. А вот его-то всем нам сейчас явно не хватает. Причем главное для общественного согласия — это не формальное волеизъявление граждан и социальных групп, а то *общественное доверие*, которое их побуждает к конструктивному и осознанному волеизъявлению, — доверие между людьми, социальными группами, социальными институтами, между обществом и властью в целом.

Причем речь в отношениях между властью и обществом идет не о доверии «снизу вверх» или «сверху вниз», а именно о взаимном доверии. На доверии общества к власти основана легитимность власти. На доверии власти к обществу только и может базироваться эффективная государственная социальная, экономическая, культурная, научная политика.

В то же время специалисты признают, что *отчуждение, т.е. взаимное недоверие между властью и обществом*, характерное для позднесоветской эпохи, сменилось в постсоветскую эпоху хотя и иным по своей природе, но не менее острым отчуждением. Сейчас, похоже, становится даже чуть ли не модным говорить, что отчуждение, т.е. взаимное недоверие, между обществом и властью, — это вечная и неискоренимая проблема России. Я убежден, что это не так. Но не могу не признать, что недоверие к власти со стороны общества подпитывается не только нашими — пока, увы, далеко не благостными — российскими реалиями.

В преамбуле нашей Конституции говорится: «Мы, **многонациональный народ** Российской Федерации... принимаем КОНСТИТУЦИЮ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ».

По сути, здесь говорится о единстве многонационального народа на основе общей Конституции, о его конституционной идентичности. Если у нас нет этой общей идентичности, то что есть? Я никоим образом не намерен проблематизировать иные религиозно-культурные идентичности народов, населяющих нашу страну: для всех этих народов ясно то, что сформированный на нашей территории союз народов предполагает, что каждый культурный и религиозный голос бесконечно ценен для человечества и должен быть обозначен и услышан.

В связи с этим позволю себе напомнить известную заочную полемику русского поэта Федора Тютчева с объединителем Германии Отто фон Бисмарком. На знаменитое высказывание Бисмарка: «Не словами, но кровью и железом будет объединена Германия» Тютчев ответил следующими, не менее знаменитыми, строками:

«Единство, — возвестил оракул наших дней, —
Быть может спаяно железом лишь и кровью...»
Но мы попробуем спаять его любовью, —
А там увидим, что прочней...

Вопрос «что прочней» до сих пор остается открытым. И, конечно, в нашей очень непростой истории — железа и крови тоже



хватало. Однако несомненно то, что Россия — одна из очень немногих развитых стран мира, в которой невероятное культурно-религиозное разнообразие народов сохранилось не в новодельном «этнографическом» варианте, а в своей исторической глубине и полноте. Причем оно сохранялось и в имперское, и в советское время. Огромная слабозаселенная страна просто не могла удержаться от распада только лишь железом и кровью. Ее удерживало именно это «поле тяготения» русской культуры. Ее скрепляла именно задаваемая этой культурой единая идентичность.

Триумф глобализации, о котором очень настойчиво говорили недавно и продолжают говорить до сих пор, не состоялся. Более того, исследователи глобальных процессов отмечают, что повторяющиеся глобальные кризисы с каждым разом все настойчивее разворачивают мировое сообщество от тенденций глобализации к тенденциям восстановления национальных идентичностей. Да и альтернативная модель будущего многополярного мира, по сути, почти всегда рассматривается не как перспектива создания на планете немногочисленных супергосударственных монстров, а именно как система союзов национальных суверенных государств. Но и модель глокализации, которую пытаются строить в Европе в формате *Европы регионов*, дает явные сбои. Под давлением открытых глобализацией миграционных процессов региональные идентичности гаснут, но при этом возвращаются идентичности национальные. Причем, как мы видим, все чаще в острых и грубых ксенофобских и праворадикальных формах, вызывающих к культурной и социальной полноте национального суверенитета.

В таком случае оказывается, что для будущей структуры нашего глобального мира пока ничего, кроме национальных идентичностей, построенных на классическом единстве культуры, истории и образа жизни, не придумано. Как не придуманы и какие-либо иные правовые конструкции, кроме национальных конституций, которые способны обеспечить устойчивое существование государств в бурлящем разнообразными рисками мире. И потому я убежден, что построенную на вестфальских

принципах мировую систему суверенных государств, объединенных ООН, рано сдавать в архив.

В обсуждаемом мною здесь смысле процесс распада СССР был для России очень болезненным. Поскольку новая страна, став правопреемницей прежней, настолько кардинально изменила государственный, экономический и социальный строй, что не сумела в полной мере унаследовать и устойчиво воспроизводить прежнюю российскую многонациональную идентичность. И это обстоятельство, как мы видим, создает и в сфере государственного управления, и в сфере правопорядка и защиты конституционных прав граждан очень много проблем.

Именно на пути восстановления этой идентичности, как преемственной симфонии народов России, находится решение большинства наших стратегических политических, социальных, экономических, правовых проблем. Однако о таком восстановлении нельзя просто объявить. На него потребуется очень много, сосредоточенно и ответственно работать. Проблемы, которые сегодня стоят перед Россией в глобальном обществе в условиях нарастающих внутренних и международных рисков, не решаются в одночасье. Но для их решения можно и нужно делать гораздо больше, чем мы делаем сейчас. Главную роль здесь, конечно же, должны сыграть представители всех ветвей власти, а также те, кого мы называем элитой общества и лидерами общественного мнения. Первоочередная задача в этой области — *создание системы эффективных социально-политических и правовых институтов, опосредующих отношения между властью и обществом.*

Так, взаимное доверие в сфере бизнеса, очевидно, существенным образом обусловлено не только личными качествами представителей бизнеса, но и наличием институциональных гарантий, в том числе в виде залогов, предоплат, судебной процедуры разрешения конфликтов. В этой связи очень важную роль играет *правосудие* как конституционно-правовой и социально-политический институт, от качества которого в существенной степени зависит *уровень доверия* к власти со стороны общества.

В последние десятилетия во всем мире место судебной власти в современном обществе значительно меняется, выходя за



рамки традиционного восприятия ее как одной из ветвей государственной власти, основной функцией которой является урегулирование конфликтов между частными лицами (своего рода публичная услуга, оказываемая государством). Судебная власть в современных условиях становится гарантом реализации общественного договора, гарантией макросоциального спокойствия, конституционной стабильности. Это возлагает на всех судей очень высокую ответственность. Понимая меру этой ответственности, российская судебная система в последние годы сделала целый ряд важных шагов по обеспечению открытости для социального контроля за правосудием, обеспечивающих реализацию принципа публичности правосудия. Это имеет особое значение, поскольку применительно к судебной власти проблема общественного доверия усугубляется тем обстоятельством, что в отличие от законодательного решения, которое по определению должно быть ориентировано на компромисс интересов, решение, которое принимает суд на основе содержащихся в законах норм права, всегда бывает все же в пользу одной из сторон в правовом споре.

Неформальное доверие держится только и исключительно на институте общей морали, освященной культурой и традицией и массово воспроизводящейся в ходе социализации. Здесь взаимное доверие определяется критерием убежденности в совпадении моральных норм и представлений о справедливости. Формальные же механизмы обеспечения доверия — это прежде всего система права и правоприменения. Это комплекс законов и подзаконных нормативных актов, правоприменительных актов исполнительной власти, судебных решений. Этот комплекс механизмов, придающих эффективность современному обществу, построен очень сложно. И в нем для любого человека оказывается далеко не очевидной связь конкретной формальной нормы с его собственными моральными установками, а также с моральными установками других людей. Данное обстоятельство в немалой степени способствует массовому недоверию и к каждому звену системы формальных правовых институтов, и к

системе этих институтов в целом. Именно по этой причине вся мировая история создания правовых систем практически повсеместно стремилась представить формальные правовые институты в качестве преемников массовой социальной морали, освященной религией, культурой и традицией, т.е. как морально справедливые и потому вызывающие доверие. Так было в Древнем Риме, так было в Европе, так было в Китае, так было в США, так было в России, начиная с Киевской Руси.

Социально-государственный слом, происходящий в России после распада СССР, не мог не оказать кардинального влияния и на формальные правовые, и на неформальные традиционные механизмы доверия. И, как мы видим, особенно серьезный слом при этом претерпели неформальные институты, включая массовую мораль. Общество в этом смысле «расщепилось» на почти независимо существующие или даже конфликтующие страты с очень разными представлениями о моральном и справедливом. При этом во всех социальных стратах в значительной степени утрачены и альтруизм, и разумность эгоизма как две основы единой моральной регуляции. Причем особенно явно это выражено в нашей нынешней элите, в которой, как показывают социологические исследования, обнаруживаются сострадание и солидарность лишь в порядке исключения.

В итоге и неформальные, и формальные социальные механизмы доверия в нынешней России не только очень сильно ослаблены. Они еще в чем-то оказались достаточно глубоко рассогласованы между собой в массовом общественном сознании. В этом смысле наш постсоветский переворот в значительной мере повторил те «революционные эксцессы» в морали и праве, которые на раннем послереволюционном этапе совершала советская власть и за которые эта власть долго и болезненно расплачивалась как недоверием между людьми, так и недоверием к государственной и правовой системе.

Так что же нужно делать?

Я убежден, что никакая, сколь угодно тонкая и точная, настройка законодательных норм сама по себе проблему доверия не решит.



Не решит даже в том случае, если система права и правоприменения избудет все свои недостатки и приблизится к идеальной. Правовые механизмы сами по себе эту проблему не решат хотя бы потому, что в России главную роль в поддержании доверия всегда играла традиционная мораль с ее представлениями о должном и справедливом.

В сложившихся обстоятельствах для восстановления полноценного социального доверия нам необходимо одновременно решать две следующие задачи. Во-первых, восстанавливать во всем обществе ослабленные в последние десятилетия неформальные механизмы альтруизма и разумного эгоизма, т.е. основы единой моральной регуляции. Во-вторых, точно и аккуратно выстраивать формальные правовые регулятивные механизмы в осознанном сопряжении с неформальными моральными механизмами. В том числе учитывать и обеспечивать продуманный баланс между принципами альтруизма и разумного эгоизма в нормах законодательства.

Это должно стать одним из главных приоритетов правового развития России. Только совместные усилия государства, общества, нашей юридической корпорации, усилия системные, последовательные и настойчивые могут дать на этом направлении реальный результат. И восстановить в российском обществе его важнейшее социальное качество — доверие.

Свой вклад в дело повышения доверия между властью и обществом должна внести и *юридическая наука*. А для этого и наше понимание общества, и наша интеллектуально-правовая «вооруженность» должны быть лучше и современнее. Это и вооруженность ясными представлениями о социокультурной идентичности народов России, и вооруженность концептуальным аппаратом и практическими представлениями об управлении рисками, и понимание той специфики существующих и возможных «ножниц» между моральной нормативностью локальных российских идентичностей и правоустановлениями глобального мира, которые мы должны (или не должны) принимать в России. И, наконец, вооруженность концепцией максималь-

ного использования правового потенциала Конституции, а также стратегией развития системы права и правоприменения.

Здесь нужны междисциплинарные исследования, объединяющие правоведов, философов, социологов, политологов, экономистов, социальных психологов и т.д. В конечном счете от того, как мы все научимся современными методами решать перечисленные проблемы, в очень большой степени зависит способность нашего Отечества противостоять новым вызовам нынешней и будущей, далеко не безоблачной и все более сложной эпохи.

В заключение хотел бы отметить одно важное обстоятельство. Когда в годы холодной войны СССР удерживал идеологический полюс в планетарном противостоянии, его авторитет в немалой степени держался на том, что и внутри страны власть опиралась на ту же самую идеологию. При всех неизбежных разрывах между доктриной и практикой реальность советского социализма по большому счету не противоречила той идеологии, которую страна декларировала в глобальном пространстве. Это вызывало уважение и обеспечивало доверие со стороны тех государств и народов, которых не устраивала западная идеология индивидуализма. У современной России, претендующей на равносправедливые отношения со своими международными партнерами, нет такого преимущества.

По уровню социального расслоения мы являемся сейчас одними из лидеров в мировом антирейтинге. Эта ситуация усугубляется демонстративным потреблением, с одной стороны, и чрезмерными масштабами бедности — с другой. Особенно несправедливым представляется наличие большого числа так называемых «работающих бедных», среди которых немалую долю составляют семьи с детьми. Шестая часть всех работников в России не может обеспечить себя и свои семьи, говорится в бюллетене аналитического центра при Правительстве РФ «Работающие бедные в России и за рубежом» (2017). Их доходы в 2016 г. были ниже прожиточного минимума трудоспособного населения. На это в ближайшие годы может наложиться



еще и общемировая тенденция резкого сокращения рабочих мест в результате автоматизации, роботизации и информатизации производства. По-прежнему актуальной остается проблема коррупции, которая (как показали трагические события в марте 2018 г. в Кемерово) уже приобрела опасный для жизни людей характер.

Все это свидетельствует о том, что Россия еще не выработала такую стратегию развития, которая отвечала бы ожиданиям российского общества и его представлениям о справедливости, а также тому новому месту в мире, на которое Россия сейчас претендует. Если попытаться сформулировать общие контуры подобной стратегии, то я бы сказал так: надо суметь соединить присущий российскому народу коллективизм, сформированный, — можно сказать, выкованный — суровой природой, бесчисленными оборонительными войнами, необходимостью объединить множество наций и народностей «общей судьбой на своей земле» (как сказано в преамбуле нашей Конституции), на основе принципов социального правового государства, с созданием конкурентной экономической и политической среды. Честная конкуренция в сфере экономических и, что не менее значимо, политических отношений — это современное преломление главного принципа диалектики, согласно которому единство и борьба противоположностей являются источником всякого развития. Без этого стране грозит очередной застой, опасные последствия которого мы уже проверили на своем опыте.

Очевидно, что в основе такой стратегии должна лежать соответствующая *национальная идеология*. В последнее время многочисленные критики российской Конституции, выступающие как с левого, так и с правого флангов политического спектра, все чаще оспаривают положение ч. 2 ст. 13, согласно которому «никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной». Возражая против подобной критики, подчеркну следующее. Данный конституционно-правовой запрет относится ко всем партийным идеологиям, находящимся в состоянии конкуренции и борьбы между собой,

но никак не к конституционализму, поскольку Конституция по своей общегосударственной и общеправовой природе носит общеобязательный характер. Наша задача — суметь наполнить общенациональную идеологию конституционализма таким правовым смыслом, который отвечает ожиданиям нации, ее представлениям о справедливости и потребностям правового развития России.

Без решения этих проблем наши реалии неизбежно будут чуть не на каждом шагу расходиться с буквой и духом нашей Конституции. Без решения этих проблем мы все (и прежде всего конституционалисты) не сможем должным образом осуществлять работу по выявлению, развитию и максимально эффективно использованию правового потенциала Конституции на благо страны.

Без всего перечисленного мы не обеспечим решение той генеральной задачи, которую уже более полутора столетий пытались решить поколения российских правоведов и политиков, а именно задачи России взять правовой барьер и, значит, полноценно жить по Конституции.

В.В. БЛАЖЕЕВ,

*ректор Московского государственного юридического
университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
сопредседатель Ассоциации юристов России*

К ЮБИЛЕЮ КОНСТИТУЦИИ РФ: НАДЕЖДЫ, РЕАЛИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

12 декабря 2018 г. исполняется 25 лет с момента принятия Конституции РФ...

Конституция новой России принималась в очень трудном и драматичном для страны 1993 г. всенародным голосованием. Крайняя поляризация политических сил и партий, открытая конфронтация законодательной и исполнительной властей, противостояние центральной власти и регионов, очень сложные процессы в экономике, которые в первую очередь были связаны с реализацией грабительской и разрушительной модели приватизации, — вот далеко не полный перечень вызовов, делавших практически невозможным в тех условиях подготовить и принять фундаментальный закон, призванный консолидировать нацию. И тем не менее с этим удалось справиться, разработать и принять не Конституцию переходного периода, а базовый правовой документ, который обеспечил и обеспечивает в настоящее время устойчивое социальное, политическое, экономическое развитие России.

Как представляется, залогом успешного конституционного развития стали общепризнанные базовые ценности и прин-

ципы, которые были положены в основу Конституции РФ и ее правовых норм.

К таковым в первую очередь следует отнести признание прав и свобод человека высшей ценностью, а также обязанность государства признавать, соблюдать и защищать их (ст. 2 Конституции РФ). Никакие политические и идеологические ценности не имеют приоритета перед общечеловеческими правами и свободами. Более того, политические и идеологические инструменты должны служить средством обеспечения закрепленных в Конституции РФ прав и свобод человека. Государство призвано защитить гарантированные конституционные права и свободы. Это фундаментальная модель взаимодействия человека и государства, как представляется, явилась той основой, на которой разрешаются любые внутренние и внешние конфликты и достигается взаимопонимание и согласие в общественной и государственной жизни. Причем это не только конфликты между личностью и государством, но и межличностные конфликты. Как показала история новой России, государство обязано защитить права и свободы конкретного гражданина и от посягательства других граждан и их объединений. Достижение общественного баланса в соблюдении и реализации прав и свобод гражданина служит устойчивой основой развития государства. Действующая Конституция РФ создает такие условия.

Краеугольный камень стабильности в государстве — решение вопроса о собственности и ее защите. Конституция РФ провозгласила равенство всех форм собственности: частной, государственной, муниципальной и иных форм (ст. 8). Особым объектом собственности всегда была земля, которая в советский период была национализирована и исключена из гражданского оборота. В соответствии со ст. 9 Конституции РФ земля и другие природные ресурсы также могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Тем самым указанные конституционные положения послужили основой экономического развития России.

Условием политической стабильности, как представляется, является заложенный в Конституции РФ принцип разделения



властей: независимость и самостоятельность законодательной, исполнительной и судебной властей (ст. 10). При этом важную роль в системе разделения властей играет Президент РФ — гарант Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина (ст. 80 Конституции РФ). Без главы государства, каковым является Президент РФ, принцип разделения властей не смог бы успешно работать в условиях российской действительности. По крайней мере об этом можно судить, учитывая кризисные моменты, которые случались в исторически обозримом прошлом России, в ее политической, экономической и общественной жизни.

Действующая Конституция РФ провозгласила Российскую Федерацию правовым государством (ст. 1). Впервые наряду с тем, что Конституция РФ имеет высшую юридическую силу и применяется на территории всей Российской Федерации, в ее ст. 15 закреплено прямое действие Основного Закона. В случае, когда правовая норма, закрепленная в законе, противоречит Конституции РФ, к регулируемым отношениям применяются положения Основного Закона. Это превращает Конституцию РФ из декларативного правового акта, требующего для реализации ее положений принятия соответствующих законов, в нормативный правовой акт, нормы которого применяются непосредственно к регулируемым отношениям. Этим Конституция РФ принципиально отличается от ранее действовавших Конституций РСФСР и СССР.

Приоритет Конституции РФ перед законами, закрепленный в ст. 15, касается и международных договоров и иных соглашений. В случае противоречия норм международных договоров и конвенций положениям Конституции РФ должны применяться конституционные нормы, что, собственно, и подтвердил в своих постановлениях Конституционный Суд РФ.

Конституция РФ — не застывший, а постоянно развивающийся нормативный правовой документ. Жизнеспособность Основного Закона как раз подтверждается возможностью корректировки отдельных положений в связи с проводимыми реформами. При этом целостность и единство «конституционной материи» сохраняется.

Примером может служить осуществляемая в России судебная реформа. Создание единой судебной системы во главе с Верховным Судом РФ не представлялось возможным без внесения изменений в гл. 7 Конституции РФ, в части исключения из судебных органов Высшего Арбитражного Суда РФ. Эти изменения были внесены Законом РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации». Между тем они не привели к нарушению заложенного в Конституции РФ принципа разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную. Этим Конституция РФ демонстрирует свой потенциал с точки зрения своего дальнейшего развития.

На протяжении 25 лет Конституция РФ была фундаментом российской государственности, основой успешного экономического, социального и общественного развития. Уверен, что эту роль Конституция РФ будет играть и в последующие десятилетия.

П.В. КРАШЕНИННИКОВ,

*Председатель Комитета Государственной Думы
по государственному строительству
и законодательству,
сопредседатель Ассоциации юристов России*

ПРАВО ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ

В 2018 г. Россия отмечает 25 лет действующей Конституции. Мы увидели и еще увидим много воспоминаний о подготовке текста Основного Закона, а также исследований действия норм современной Конституции. Для истории, в том числе истории права, 25 лет — это небольшой срок. Однако учитывая огромную цепь противоречивых политических, социальных, экономических и правовых решений, 25 лет не кажутся маленьким отрезком времени. Скорее наоборот, за четверть века положения Конституции показали свою актуальность и универсальность. Конституция стала символом стабильности, дающим возможность развития страны и защиты прав ее граждан. Верховенство закона, провозглашение человека, его прав и свобод высшей ценностью, соответствие системы провозглашенных прав граждан Всеобщей декларации прав человека — все это отличает современную Конституцию России от других Основных законов нашей страны.

Далеко не все помнят, а некоторые и не знают, что во времена тектонических подвижек нашего общества на рубеже 80-х — 90-х годов прошлого века, приведших в итоге к изменению политико-экономического строя, одним из наиболее артикулированных требований граждан было построение правового

государства в нашей стране. Многие люди, может быть, несколько наивно, полагали, что если разработать и принять «правильные» законы, то жизнь мгновенно наладится. Исчезнут многочисленные привилегии «партократов», «позвоночное право», появятся дефицитные товары и всем будут платить «достойную» зарплату. Не случайно в те времена слово «юрист» звучало очень гордо, а обладатель этого «звания» имел очень высокие шансы быть избранным депутатом любого уровня.

Отнюдь не все 1068 народных депутатов РСФСР в итоге оказались юристами, но практически все они понимали в законодательстве так же хорошо, как в медицине, погоде и футболе. В итоге законотворческая активность представителей народа достигла невероятных масштабов и полностью разбалансировала систему законодательства страны. Ведь даже поправки в Конституцию РСФСР принимались на Съезде народных депутатов РСФСР, что называется, «с голоса». В результате законотворческого хаоса в стране было узаконено двоевластие, что неминуемо привело к драматическим событиям октября 1993 г.

Для многих стало очевидно, что, как и любая правовая процедура, процесс внесения и принятия законопроектов должен быть четко отрегулирован, дабы избежать законодательной вакханалии. Это и было сделано с принятием Конституции Российской Федерации (далее по тексту Основная Закон или Конституция) в декабре 1993 г. Именно ее принятие и положило начало построению правового государства в нашей стране.

С тех пор закон все глубже проникает в повседневную жизнь наших граждан. Ведь именно в законах описаны не только законные права, но и обязанности граждан и их ответственность, налагаемые на них самим фактом существования в обществе. Следствием этого является нарастающая политическая, социальная и экономическая активность людей. Они все чаще обсуждают и порой критикуют те правила и нормы общественной и частной жизни, которые и определяют законы Российской Федерации. Поэтому вопрос о том, что или кто является источником законов, для многих граждан отнюдь не праздный.



Авторы тех или иных законопроектов нередко становятся, так сказать, героями дня.

В настоящей статье мы подробно **рассмотрим количественный и качественный состав субъектов законодательной инициативы, а также процедуру внесения законопроектов.** Четкая, понятная и публичная процедура принятия законодательных актов является гарантией от всяческих нормативных сюрпризов или законотворческих ошибок¹, ущемляющих права граждан и иных лиц. Не менее важно, что принятые на основе такой процедуры законы лучше воспринимаются и понимаются гражданами.

Мы не рассматриваем причины возникновения законопроектов (общественная потребность, научно-теоретические предпосылки, какие-либо субъективные аспекты, конъюнктурные соображения). Здесь делается попытка рассмотреть, кто и как вносит законопроекты.

Конституция РФ содержит достаточно широкий перечень лиц, которые вправе вносить проекты федеральных конституционных законов и федеральных законов в Государственную Думу Федерального Собрания. Основной Закон называет такое внесение законодательной инициативой.

В соответствии с ч. 1 ст. 104 Конституции **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 и Верховному Суду Российской Федерации по вопросам их ведения.**

Если произвести простое арифметическое действие в виде сложения всех указанных в данной норме субъектов, то полу-

¹ В правовой литературе выделяются три типа законотворческих ошибок: юридические, логические и грамматические (см.: Баранов В.М., Сырых В.М. Законотворческие ошибки: понятие и типология // Законотворческая техника: современное состояние, проблемы, совершенствование. В 2 т. / Под ред. В.М. Баранова. Т. 1. Н. Новгород, 2001. С. 384—395.

чается, что в нашем государстве **727 субъектов права законодательной инициативы**¹. Представляется, что это достаточно много. По количеству субъектов данного права Россия находится в ряду мировых лидеров. Однако, как известно, много — это не всегда хорошо. Да и равноправность таких субъектов весьма условна. Вряд ли кто будет оспаривать, что политический и — что гораздо важнее — профессиональный вес каждого субъекта данного права отнюдь не равнозначен. Достаточно сравнить Правительство и депутата Государственной Думы или Конституционный Суд и законодательный (представительный) орган какого-либо субъекта Федерации.

Отмеченная неравнозначность зачастую приводит к внесению непроработанных законопроектов, утяжелению и даже противоречивости плана законотворческой деятельности Государственной Думы и Совета Федерации. Более того, данное положение не дает государству выстраивать четкое, логичное и системное правовое поле, а без этого поля невозможно в полном объеме защищать права граждан, юридических лиц и самого государства.

Очевидно, что если когда-нибудь будет принято решение о внесении поправок в действующую Конституцию либо о подготовке нового Основного Закона, то следует более внимательно отнестись к праву законодательной инициативы и, соответственно, к количеству субъектов такого права.

Порядок осуществления права законодательной инициативы регулируется как Регламентом Государственной Думы, так

¹ Назовем все субъекты права законодательной инициативы. Президент, Правительство, Совет Федерации, Конституционный Суд, Верховный Суд — итого пять. Далее 450 депутатов Государственной Думы, 85 субъектов Федерации, имеющих право законодательной инициативы через свои законодательные (представительные) органы. По два представителя от представительной и исполнительной ветвей власти субъектов Федерации — 170 и представители Президента, число которых составляет не более 10% от числа членов Совета Федерации, т.е. 17 (на момент написания статьи Президент РФ не воспользовался данным правом). Итого в России на основании Конституции РФ существует 727 субъектов права законодательной инициативы.



и актами коллегиальных субъектов права законодательной инициативы. Например, ст. 136 Регламента Московской областной Думы¹ предусматривает, что внесение в Государственную Думу законодательной инициативы в той или иной установленной форме с приложением необходимых обоснований, заключений и согласований осуществляется в соответствии с требованиями Регламента Государственной Думы. Решение о рассмотрении в Государственной Думе законодательной инициативы Думы оформляется ее постановлением. В постановлении Думы о рассмотрении в Государственной Думе ее законодательной инициативы указывается представитель Думы при рассмотрении соответствующего вопроса на заседании Государственной Думы.

Иногда в науке высказываются предложения о включении в круг субъектов права законодательной инициативы и других лиц, в частности Генерального прокурора Российской Федерации, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации², а также объединений профессиональных юристов, Общественной палаты³.

Граждане не наделены правом законодательной инициативы, однако в соответствии со ст. 33 Конституции они обладают правом на обращение как лично, так и путем направления индивидуальных и коллективных обращений в государственные органы и органы местного самоуправления. Государственная Дума не является исключением. Нередко поводом для внесения депутатами и членами Совета Федерации законопроектов являются обращения, приходящие в адрес парламентариев. Примерами так называемых народных инициатив, на основании которых

¹ Постановление Мособлдумы от 9 июня 2011 г. № 7/160-П «О Регламенте Московской областной Думы».

² Безруков А.В. Конституционно-правовые аспекты осуществления законодательной власти по обеспечению правопорядка в России: Монография. М.: Юстицинформ, 2015.

³ Авакьян С.А. Общественный фактор в законотворчестве: некоторые проблемы и предложения // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 3.

комитеты Государственной Думы, а затем и депутаты на пленарном заседании принимали соответствующие решения, являются многочисленные обращения граждан относительно продления сроков приватизации жилых помещений в 2010, 2013, 2015 гг., недопустимости признания несовершеннолетних бывшими членами семьи собственника и, соответственно, их выселения из жилых помещений¹ и многие другие.

Право народной законодательной инициативы предусмотрено конституциями Киргизии (10 тыс. избирателей)², Италии (50 тыс. избирателей)³, Швейцарии (100 тыс. избирателей)⁴ и др. В Европейском союзе граждане Союза в количестве не менее 1 млн человек из значительного числа государств-членов могут выступить с инициативой в адрес Европейской комиссии, в рамках ее полномочий внести соответствующее предложение по вопросам, в отношении которых, по мнению этих граждан, необходимо издание правового акта Союза в целях применения договоров⁵.

На основании Указа Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»» Фонд информационной демократии при получении 100 тыс. подписей в течение года передает соответствующее положение в Правительство, которое принимает решение о внесении или невнесении конкретного законопроекта.

¹ Проект федерального закона № 408494-4 «О внесении изменений в статью 31 Жилищного кодекса Российской Федерации и статью 19 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации», внесенный депутатом Государственной Думы П.В. Крашенинниковым.

² См. ст. 79 Конституции Кыргызской Республики от 27 июня 2010 г.

³ См. ст. 71 Конституции Итальянской Республики от 27 декабря 1947 г.

⁴ См. п. 2 ст. 139 Конституции Швейцарии 1999 г.

⁵ См. п. 4 ст. 11 Договора о Европейском союзе (подписан в г. Маастрихте 7 февраля 1992 г.; с изм. и доп. от 13 декабря 2007 г.).



В практике работы Государственной Думы периодически возникают дискуссии о том, что делать с законопроектом, если депутат либо член Совета Федерации, использовавший свое право законодательной инициативы, не переизбран на новый срок либо перестал быть членом Совета Федерации, а проект, кроме внесения, никаких стадий законотворческого процесса не прошел.

Полагаем, что законопроект считается внесенным в Государственную Думу со дня его регистрации в Аппарате Государственной Думы. При этом следует иметь в виду, что, исходя из положений ст. 99 Конституции, полномочия Государственной Думы прекращаются с момента начала работы Государственной Думы нового созыва. Поэтому к законопроектам, внесенным в Государственную Думу прежнего созыва, относятся только те, которые зарегистрированы до момента начала работы Государственной Думы нового созыва. В их число входят законопроекты, внесенные депутатами Государственной Думы и членами Совета Федерации, которые после регистрации законопроектов не избраны депутатами Государственной Думы или уже не являются членами Совета Федерации, а также законопроекты, внесенные лицами, избранными депутатами Государственной Думы нового созыва. Законопроекты, зарегистрированные со дня начала работы Государственной Думы нового созыва, рассматриваются в порядке, предусмотренном Конституцией и Регламентом Государственной Думы.

Законопроекты, внесенные в Государственную Думу прежнего созыва, но не переданные Председателю Государственной Думы последующего (действующего) созыва, в соответствии с Регламентом Государственной Думы должны быть переданы Председателю Государственной Думы нового созыва.

Достаточно часто право законодательной инициативы реализуется совместно несколькими субъектами, как правило, несколькими депутатами Государственной Думы и (или) членами Совета Федерации. Крайне редко совместная реализация права законодательной инициативы осуществляется другими

субъектами. До объединения двух высших судов Верховный Суд и Высший Арбитражный Суд периодически реализовали свое право в форме совместного постановления своих Пленумов.

Вместе с тем следует отметить крайне малую вероятность совместной реализации права законодательной инициативы субъектами, решения которых, с одной стороны, вырабатываются коллегиально (например, Правительством), а с другой — и единолично (например, депутатами Государственной Думы) в силу различных подходов и процедур по выработке и принятию решений. Хотя исключения все-таки бывают. Так, проект Жилищного кодекса был внесен совместно Правительством и группой депутатов Государственной Думы. Припоминаю, сколько времени и нервов это потребовало.

Иногда в документах, сопровождающих законодательную инициативу, в качестве субъекта такого права указывается депутатская фракция или комитет, что, конечно же, не соответствует ни Регламенту Государственной Думы, ни тем более Конституции. В таких случаях субъектами являются депутаты — члены указанной фракции или члены комитета.

История правового регулирования законодательного процесса в нашей стране знает примеры законодательной инициативы, принадлежащей постоянным комиссиям палат и комитетам Верховного Совета СССР (ст. 114 Конституции СССР¹), Верховного Совета Российской Федерации (ст. 110 Конституции РФ²). Правом законодательной инициативы в соответствии с названными конституциями обладали также общественные организации в лице их общесоюзных органов и Академия наук СССР.

Наряду с содержанием законодательная инициатива имеет установленную Конституцией и Регламентом форму. **Право**

¹ Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 7 октября 1977 г.) // Свод законов СССР. 1990. Т. 3. С. 14.

² Конституция (Основной Закон) Российской Федерации — России (принята ВС РСФСР 12 апреля 1978 г.) // Свод законов РСФСР. 1988. Т. 1. С. 13.



законодательной инициативы осуществляется в форме внесения в Государственную Думу:

- **проектов законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов;**

- **законопроектов о внесении изменений и дополнений в действующие законы Российской Федерации и законы РСФСР, федеральные конституционные законы, либо о признании этих законов утратившими силу, либо о неприменении на территории Российской Федерации актов законодательства Союза ССР;**

- **поправок к законопроектам, находящимся на рассмотрении между первым и вторым чтением.**

Регламент Государственной Думы содержит исчерпывающий перечень документов, прилагаемых к вносимым законопроектам.

При внесении законопроекта в Государственную Думу субъектом права законодательной инициативы должны быть представлены:

- **пояснительная записка** к законопроекту, содержащая предмет законодательного регулирования и изложение концепции предлагаемого законопроекта;

- **текст законопроекта** с указанием на титульном листе в верхнем правом углу субъекта права законодательной инициативы, внесшего законопроект;

- **перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению, дополнению или принятию в связи с вступлением в силу данного закона;**

- **финансово-экономическое обоснование** (в случае внесения законопроекта, реализация которого потребует материальных затрат);

- **заключение Правительства РФ.** При этом ч. 3 ст. 104 Конституции Российской Федерации указывает на то, что законопроекты о введении или отмене налогов, об 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 РФ, т.е. в таких случаях без заключения законопроект не считается внесенным и в лучшем случае возвращается субъекту законодательной инициативы либо остается без движения в Государственной Думе. Если все-таки проект проходит все парламентские процедуры, то он может быть возвращен Президентом РФ как рассмотренный с нарушением требований, установленных Конституцией;

— **документы и материалы, предусмотренные Бюджетным кодексом Российской Федерации** по проектам федерального закона о федеральном бюджете, а также об исполнении федерального бюджета за отчетный финансовый год;

— **документы, предусмотренные Федеральным законом «О международных договорах Российской Федерации»** (по законопроектам о ратификации, прекращении или приостановлении действия международных договоров Российской Федерации);

— **официальные отзывы Правительства РФ и Верховного Суда РФ** (по законопроектам о внесении изменений в Уголовный кодекс РФ);

— **документы, предусмотренные Федеральным законом «О техническом регулировании»** (по законопроектам о техническом регламенте);

— **заключение Правительства РФ и решение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации**, на территории которого расположены соответствующие участки недр (по законопроекту о соглашении о разделе продукции и по законопроекту о внесении изменений в соответствующий федеральный закон о соглашении о разделе продукции);

— **документ, подтверждающий согласование законопроекта о передаче перемещенной культурной ценности с органом государственной власти субъекта Российской Федерации**, на территории которого находится региональное учреждение культуры, осуществляющее оперативное управление объектом культуры,



представляющим собой культурную ценность (по законопроекту о передаче культурной ценности, перемещенной в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящейся на территории Российской Федерации);

— документ, подтверждающий согласование законопроекта по вопросу определения общего числа мировых судей и количества судебных участков субъекта Российской Федерации соответственно с Верховным Судом РФ и субъектом Российской Федерации (по законопроекту по вопросу определения общего числа мировых судей и количества судебных участков субъекта Российской Федерации).

Важно подчеркнуть, что **надлежащая форма и реквизиты законопроекта — это то, без чего субъект права законодательной инициативы не может войти в «горнило» законотворческой деятельности**, однако вышесказанное важно, но недостаточно для того, чтобы проект стал законом.

Зачастую вносятся законопроекты без предмета правового регулирования, например содержащие в основной своей части не нормы права, а некое подобие словаря (политического, экономического и т.п.). Между тем следует исходить из того, что норма права (при введении в действие закона) порождает правовые последствия.

По справедливому выражению Г.Ф. Шершеневича, **нормы права не предлагают только, не советуют, не убеждают, не просят, не учат поступать известным образом, но требуют известного поведения**¹.

В практике работы Совета Государственной Думы периодически встречаются законопроекты, вызывающие дискуссию: нужно ли финансово-экономическое обоснование и заключение Правительства.

Особенно часто подобные споры возникают, когда субъект права законодательной инициативы выступает единолично либо

¹ Шершеневич Г.Ф. Общая теория права: Учебное пособие (по изд. 1910–1912 гг.). Т. 1. М., 1995. С. 237.

является депутатом Государственной Думы или членом Совета Федерации.

Регламентом Правительства РФ (п. 100) было предусмотрено, что законопроект, поступивший на заключение в Правительство РФ без финансово-экономического обоснования и иных необходимых материалов, возвращается Аппаратом Правительства субъекту права законодательной инициативы с сообщением причин, по которым невозможно представить заключение¹. Постановлением Конституционного Суда РФ от 29 ноября 2006 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства Российской Федерации»² данное положение было признано не соответствующим Конституции РФ, в связи с чем Постановлением Правительства от 31 июля 2007 г. № 492 «О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260» из Регламента было исключено.

Очевидно, что внесение в Государственную Думу законопроекта не должно ставиться в зависимость от одностороннего усмотрения Правительства или его Аппарата. Это может повлечь лишение возможности принимать к рассмотрению законопроекты, подготовленные к внесению, и тем самым конституционной самостоятельности в осуществлении полномочий, принадлежащих Государственной Думе как палате Федерального Собрания при реализации законодательной функции, на что было обращено внимание Конституционного Суда.

Окончательное решение в дискуссии по поводу наличия или отсутствия заключения Правительства по предложению ответ-

¹ Постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 23. Ст. 2313.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 29 ноября 2006 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 50. Ст. 5371.



ственного за проект комитета и Правового управления при учете позиции полномочных представителей Правительства и Президента принимает Совет Государственной Думы. Теоретически решение может быть изменено на заседании Государственной Думы, однако пока таких случаев не было.

Отдельно следует сказать о тех субъектах права законодательной инициативы, которые вправе принимать решения только на коллегиальной основе.

Речь идет о Совете Федерации, Правительстве, законодательных (представительных) органах субъектов Российской Федерации, а также о Конституционном Суде и Верховном Суде РФ.

Данные субъекты при реализации права законодательной инициативы наряду с вышеназванными документами должны представить решение соответствующего коллегиального органа (распоряжение или постановление Правительства, постановление Совета Федерации и т.д.) с указанием своего представителя в Государственной Думе по данному законопроекту.

В связи со спецификой положений документов ряд законопроектов могут вносить только Президент или Правительство: проекты, посвященные ратификации международных договоров, — Президент или Правительство; проекты, посвященные бюджету или исполнению бюджета, — только Правительство.

Кстати сказать, субъекты права законодательной инициативы, которые вправе принимать решения на коллегиальной основе, в подавляющем числе случаев, реализуя свое право с помощью подачи поправок ко второму чтению, «забывают» о коллегиальности и направляют поправки за подписью руководителя либо заместителя руководителя органа — субъекта права законодательной инициативы.

Таким образом, перечень субъектов законодательной инициативы, их типология и особенности четко определены в действующем законодательстве. Четко определена и процедура внесения проектов законов в Государственную Думу, что **позволяет нижней палате нашего парламента служить не только «машиной» по принятию новых законодательных актов, но и надежным филь-**

тром для некачественных законопроектов. Значительная часть проектов, отклоненных Государственной Думой, отклонены по процедурным мотивам. То же самое относится и к поправкам к законопроектам в ходе подготовки ко второму чтению. Что же касается рассмотрения проектов законов по существу при их прохождении через Государственную Думу, Совет Федерации и законопроектную комиссию Президента РФ, то это, как говорится, совсем другая история.

В.Ф. ЯКОВЛЕВ,

*советник Президента Российской Федерации,
сопредседатель Ассоциации юристов России*

КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И СУДЕБНАЯ СИСТЕМА СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

25 лет действия Конституции РФ выявили поистине историческую ценность Основного Закона России. Появившийся на крутом переломе российской истории, этот документ, с одной стороны, воплотил в себе опыт многолетних усилий по формированию общества социальной справедливости. С другой стороны, он устремлен в будущее в утверждении путей и механизмов достижения этой цели на основе мирового опыта с использованием институтов демократии и рыночной экономики.

На современном этапе развития общества задача состоит не столько в том, чтобы совершенствовать дальше Основной Закон страны (таким путем можно и ослабить его позитивное регулирующее воздействие), сколько в том, чтобы в полной мере раскрыть и реализовать его регулятивный потенциал. Конституция РФ содержит в себе верные, продиктованные жизнью ответы на многие вопросы дальнейшего позитивного развития нашего общества в ближайшем и отдаленном будущем.

Отмеченное в полной мере относится ко всем сторонам жизни общества, в том числе и к правосудию. И здесь в поисках ответов на возникающие конкретные вопросы следует обратиться пре-

жде всего к Конституции, ее положениям, являющимся основополагающими для подлинного, эффективного правосудия.

Прежде всего обратим внимание на многоаспектность положений Конституции, имеющих отношение к правосудию. Пожалуй, нет ни одной проблемы правосудия, которая так или иначе не затронута в Конституции России.

В ней мы найдем факторы, предопределяющие не только необходимость, но и важнейшую роль правосудия в современном обществе. Конституция определяет функции правосудия, объективные условия и предпосылки его реального существования. Конституция устанавливает требования к состоянию права, необходимого для осуществления правосудия, объекты правовой защиты, исходные принципы правосудия, судоустройства, судопроизводства, статус суда и судей, виды судопроизводства, факторы, обеспечивающие эффективность правосудия.

Было бы ошибочно полагать, что относящиеся к правосудию положения содержатся только в гл. 7 «Судебная власть». Первостепенное значение для правосудия имеют положения, содержащиеся в гл. 1 «Основы конституционного строя», гл. 2 «Права и свободы человека и гражданина», в других главах Конституции. Прямое отношение к правосудию имеют уже положения преамбулы Конституции, указывающие на необходимость утверждения прав и свобод человека, гражданского мира и согласия, государственного единства, принципов равноправия и самоопределения народов, веры в добро и справедливость, незыблемость демократической основы общества.

Необходимость и высокая значимость правосудия проистекают из положения ст. 1 Конституции о том, что Россия есть правовое государство, суть которого состоит в верховенстве права, закона, в том числе и над любой властью.

Основная функция правосудия обозначена в ст. 2 Конституции, указывающей на то, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. В соответствии с этой статьей признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства. Это обязанность всех орга-



нов государственной власти — законодательной, исполнительной и в конечном счете судебной, ибо она, по Конституции, призвана от имени государства защитить гражданина от любого правонарушения, обеспечить привлечение к ответственности правонарушителя.

Действующая Конституция внесла принципиальные изменения в функции правосудия. Если раньше в нем преобладал уголовно-правовой аспект, правосудие обеспечивало преимущественно применение мер уголовной, административной, дисциплинарной, имущественной ответственности граждан, то действующая Конституция переносит центр тяжести на правозащитную функцию правосудия, обеспечение всесторонней защиты прав и свобод граждан.

На это прямо указывает ст. 2 Конституции. Статья 18 закрепляет важнейшее для правосудия положение о том, что 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.

Разумеется, правосудие выполняет и правоохранительную функцию, обеспечивая возложение на правонарушителей меры уголовной, административной, дисциплинарной, имущественной ответственности в целях поддержания правопорядка и безопасности общества и его граждан. Но эта функция является вторичной для обеспечения главной, правозащитной функции.

Исходя из этого, Конституция закрепляет основные принципы правосудия.

Статья 19 устанавливает важнейшее для правосудия положение о том, что перед законом и судом все равны.

Статья 17 признает и гарантирует права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с нормами Конституции.

Основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения. При этом осуществление прав и сво-

бод граждан не должно нарушать права и свободы других лиц. То есть права и свободы любого лица неограничены. Они заканчиваются там, где начинаются права и свободы других лиц.

Эти и другие положения Конституции формируют соответствующие требования к действующему законодательству, практике его применения и к качеству правосудия.

Статья 45 Конституции гарантирует государственную защиту прав и свобод гражданина и наделяет каждого гражданина правом на защиту своих прав и свобод всеми способами, не запрещенными законом.

Статья 46 гарантирует каждому судебную защиту прав и свобод, т.е. доступность правосудия, в том числе для обжалования решений и действий органов государственной власти и местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц.

Каждый наделяется правом в соответствии с международными договорами России обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты. Статья 47 наделяет каждого правом на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом. В случаях, предусмотренных законом, обвиняемый в совершении преступления имеет право на рассмотрение его дела с участием присяжных заседателей.

Статья 48 гарантирует каждому право на получение квалифицированной юридической помощи, в том числе бесплатной, в случаях, предусмотренных законом. Каждый задержанный, заключенный под стражу, обвиняемый в совершении преступления имеет право пользоваться помощью адвоката (защитника) с момента задержания, заключения под стражу или предъявления обвинения.

Статья 49 закрепляет презумпцию невиновности каждого обвиняемого, пока его виновность не будет доказана в установленном законом порядке и не установлена вступившим в законную силу приговором суда. При этом обвиняемый не обязан



доказывать свою невиновность, а все неустранимые сомнения в виновности лица толкуются в его пользу. Статья 50 запрещает повторное осуждение за одно и то же преступление и использование правосудием доказательств, полученных с нарушением закона, и наделяет каждого осужденного за преступление правом на пересмотр приговора вышестоящим судом в порядке, установленном законом, а также правом просить о помиловании или смягчении наказания. Статья 51 устанавливает правило, согласно которому никто не обязан свидетельствовать против самого себя, своего супруга и близких родственников.

Статья 52 предусматривает охрану прав потерпевших от преступлений и злоупотребления властью, обеспечивает им доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба в порядке, определенном законом.

Статья 54 содержит правило, в соответствии с которым закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет. Никто не может нести ответственность за деяние, которое на момент его совершения не признавалось правонарушением. Если после совершения правонарушения ответственность за него устранена или смягчена, применяется новый закон.

Статья 55 закрепляет принципиальные для правосудия положения о том, что в Российской Федерации не должны приниматься законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина.

Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только федеральным законом и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Важнейшее значение для правосудия имеет гл. 2 Конституции, закрепляющая основные права и свободы человека и гражданина, являющиеся объектом судебной защиты.

В аспекте прав и свобод человека и гражданина первостепенным по значению является содержащееся в ст. 7 указание на то,

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

В соответствии с этим к числу конституционных прав и свобод гл. 2 Конституции относит право на жизнь, достоинство личности, право на свободу и личную неприкосновенность, на неприкосновенность и охрану частной жизни, неприкосновенность жилища, определение своей национальной принадлежности, родной язык, свободу передвижения и выбора места жительства, свободу совести и вероисповедания, свободу мысли и слова, право на объединения, собрания, митинги и демонстрации, участие в управлении делами государства и в отправлении правосудия, право на обращения и жалобы, право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, право частной собственности на имущество, включая землю, на свободный труд и выбор профессии, право на отдых, на охрану государством материнства, детства, семьи, право на социальное обеспечение, право на жилище, на охрану здоровья и медицинскую помощь, на благоприятную окружающую среду, на образование, на свободу литературного, художественного, научного, технического творчества с охраной законом интеллектуальной собственности.

Статья 55 Конституции указывает на то, что перечисление в Конституции основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина.

В соответствии со ст. 61 Конституции гражданин России не может быть выслан за пределы Российской Федерации или выдан другому государству. Российская Федерация гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами.

Статья 62 Конституции содержит важное положение о том, что в Российской Федерации иностранные граждане и лица без гражданства пользуются правами и несут обязанности наравне с гражданами России, кроме случаев, установленных феде-



ральным законом и международным договором Российской Федерации.

Значение норм о правах и свободах граждан усиливается указанием ст. 64 Конституции на то, что положения гл. 2 составляют основы правового статуса личности в Российской Федерации и не могут быть изменены иначе как в порядке, установленном ст. 135 Конституции РФ.

Конституция определяет условия и предпосылки правосудия, в отсутствие которых оно невозможно. Первым из них является закрепленный в ст. 10 принцип осуществления государственной власти на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. В соответствии со ст. 11 государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент России, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ, суды Российской Федерации. В субъектах Российской Федерации государственную власть осуществляют образуемые ими органы власти.

В соответствии со ст. 10 органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны. Статья 118 Конституции относит правосудие к исключительной компетенции судебной власти. Правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом, входящим в судебную систему Российской Федерации, устанавливаемую Конституцией РФ и федеральным конституционным законом. При этом Конституция запрещает создание всякого рода чрезвычайных судов.

Далее, важнейшей предпосылкой подлинного правосудия является конституционный статус судьи, закрепленный в ст. 120–122 гл. 7 «Судебная власть» и в положениях ст. 83, 102 о назначении судей.

Статья 119 Конституции устанавливает, что судьями могут быть граждане Российской Федерации, достигшие 25 лет, имеющие высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее пяти лет.

Статья 120 устанавливает важнейшую для осуществления правосудия конституционную предпосылку в виде принципа

независимости судей. В целях осуществления правосудия судьи независимы и подчиняются только Конституции и федеральному закону. При этом суд, установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа закону, принимает решение в соответствии с законом. Если при рассмотрении дела у суда возникают сомнения относительно соответствия применяемого закона Конституции РФ, он, приостановив рассмотрение дела, направляет соответствующий запрос в Конституционный Суд РФ (ч. 4 ст. 125).

Одним из элементов статуса судей является порядок назначения судей на должность. В соответствии со ст. 83 Президент РФ представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, назначает судей всех других федеральных судов. Судей высших судов Российской Федерации по представлению Президента России назначает Совет Федерации РФ (п. «ж» ч. 1 ст. 102). При этом федеральные судьи назначаются без ограничения срока их полномочий.

Статья 121 Конституции закрепляет принцип несменяемости судей. Их полномочия могут быть прекращены или приостановлены лишь в порядке и по основаниям, установленным федеральным законом по решению соответствующей квалификационной коллегии судей с возможным последующим обжалованием решения в установленном законом порядке.

Статья 122 устанавливает принцип неприкосновенности судей. Судья не может быть привлечен к уголовной ответственности иначе как в порядке, определяемом федеральными законами о статусе судей и об органах судейского сообщества с санкции соответствующих квалификационных коллегий судей. Конституция РФ устанавливает исходные положения судостроительства Российской Федерации. Статья 125 закрепляет существование Конституционного Суда РФ и определяет полномочия этого Суда.

Конституционный Суд России осуществляет конституционное судопроизводство. По запросам обозначенных в ст. 125



инстанций он разрешает дела о соответствии Конституции РФ федеральных законов, нормативных актов Президента России, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, конституций, уставов, законов, 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 ее субъектов, договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации, не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации. Конституционный Суд РФ также разрешает споры о компетенции между федеральными органами государственной власти, между ними и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, между высшими государственными органами субъектов Российской Федерации.

Далее, Конституционный Суд РФ по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле; по запросам Президента России, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ дает толкование Конституции РФ. Наконец, по запросу Совета Федерации Конституционный Суд дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

Статья 126 Конституции указывает на существование в судебной системе России судов общей юрисдикции во главе с Верховным Судом РФ, являющимся высшим судебным органом по гражданским, уголовным, экономическим, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции. Верховный Суд осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за деятельностью нижестоящих судов и дает им разъяснения по вопросам судебной практики.

Таким образом, в соответствии с Конституцией РФ судебная система России состоит из двух элементов — Конституционного Суда РФ и судов общей юрисдикции и арбитражных судов во главе с Верховным Судом РФ. Эти суды относятся к федеральным судам и образуют федеральную судебную систему.

Кроме того, в отдельных субъектах Российской Федерации созданы и функционируют конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, а также система мировой юстиции, т.е. мировых судей, которые, с одной стороны, по предмету деятельности и по процессуальным правилам входят в систему судов общей юрисдикции, а с другой — по своему статусу являются судами субъектов Российской Федерации.

Конституция РФ содержит также основные принципы процессуального права.

Прежде всего п. «о» ст. 71 Конституции относит уголовно-процессуальное, уголовно-исполнительное законодательство, амнистию, помилование, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство к ведению Российской Федерации. Административно-процессуальное законодательство отнесено п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Таким образом, правовой режим процессуального законодательства определен по-разному. Предусмотрена также дифференциация процессуального законодательства для судов общей юрисдикции и для арбитражных судов, что отражает особенности предмета их деятельности.

Далее, ст. 123 Конституции устанавливает общие принципы судебного разбирательства безотносительно к видам судов и предметам их деятельности.

Первым принципом судопроизводства является его открытость. Разбирательство дел во всех судах открытое. Слушание дела в закрытом заседании допускается в случаях, предусмотренных федеральным законом. Открытость касается как сторон, участников судебного процесса, так и публики в зале судебного заседания и средств массовой информации.



Пунктом 2 ст. 123 устанавливается общий запрет заочного разбирательства уголовных дел в судах, кроме случаев, предусмотренных федеральным законом.

Пунктом 3 ст. 123 закреплён важнейший принцип судопроизводства — состязательности и равноправия сторон. Крайне важно, что в данном случае по существу два принципа закреплены в качестве двуединого. Действительно, подлинная состязательность возможна лишь при условии фактического равенства сторон перед судом на всех стадиях судопроизводства.

Пунктом 4 ст. 123 в качестве важнейшего принципа устанавливается судопроизводство с участием присяжных заседателей в случаях, предусмотренных федеральным законом. Такие случаи должны быть предусмотрены и их непомерное ограничение будет неконституционным.

Для состояния правосудия весьма важен диапазон правосудия в обеспечении защиты прав и свобод. Представляется, что и в этом аспекте Конституция России создает полноценную основу правосудия.

Статья 118 содержит положение о том, что судебная власть в России осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Это установление Конституции представляется чрезвычайно ценным, точным и важным.

Исторически во всем мире правосудие развивалось путем его дифференциации. В древности оно было, например по «Русской Правде», недифференцированным, т.е. одновременно и уголовным, и гражданским судопроизводством. Постепенно они обособились друг от друга. Затем к ним добавилось административное судопроизводство, а в последнее время еще и конституционное.

В дореволюционной России развитие получили в основном гражданское и уголовное судопроизводство, в советское время — уголовное и гражданское судопроизводство. И лишь в постсоветское время появились в развитом виде конституционное и административное судопроизводство.

Чем же определяются виды судопроизводства? Иногда их различают по признакам судоустройства. Широкое распространение получило утверждение, что поскольку в России нет судов с названием «административные», то здесь нет и административного судопроизводства. Но это не соответствует действительности. Во-первых, административные дела и споры, связанные с обжалованием административных актов или с применением административных санкций, например, в области налоговых отношений или в сфере безопасности дорожного движения, рассматриваются судами общей юрисдикции и арбитражными судами в количестве, мало уступающем числу гражданских дел. Следовательно, административное судопроизводство реально существует, и положения Конституции в этом аспекте реализованы. Во многих странах мира, например в Англии, отдельных судов с названием «административные» тоже нет, но административное судопроизводство функционирует эффективно.

В действительности четыре вида судопроизводства, обозначенные в ст. 118 Конституции РФ, отличаются друг от друга характером отношения, в рамках которого возникло дело или спор, т.е. предметом конкретного судопроизводства и материальным правом, которым регулируется это отношение и на основании которого будет вынесен соответствующий судебный акт (решение или приговор). Этот фактор и является определяющим для квалификации дела, а следовательно, и судопроизводства в качестве конституционного, гражданского, административного или уголовного.

Разумеется, при этом соответствующее судопроизводство должно производиться в процессуальной форме, адекватной природе применяемого материального права. В этом плане гражданско-процессуальное право вполне соответствует всей группе отраслей частного права — гражданскому, семейному, трудовому, но не во всем пригодно для разрешения административно-правового спора. Поэтому в Арбитражном процессуальном кодексе РФ появилась глава, закрепляющая важные особенности рассмотрения дел, связанных с приме-



нием публичного (административного, финансового, налогового) права.

Относительно недавно разработан и принят отдельный Кодекс административного судопроизводства. Но в нем большая часть норм (о процедурах рассмотрения, о доказательствах и т.д.) существенно не отличается от норм гражданского судопроизводства.

Существующая в России судебная система в целом обеспечивает все четыре вида судопроизводства.

Конституционное судопроизводство в целом успешно осуществляется Конституционным Судом РФ. Гражданское и административное судопроизводство осуществляется судами общей юрисдикции и арбитражными судами, уголовное судопроизводство — судами общей юрисдикции.

Конституция РФ содержит важные положения, направленные на обеспечение эффективности правосудия.

Статья 124 указывает на то, что финансирование судов производится только из федерального бюджета, что обеспечивает независимость судов в их взаимоотношениях с органами региональной власти и местного самоуправления. В соответствии с этой же статьей финансирование судов должно производиться на уровне, обеспечивающем возможность полного и независимого осуществления правосудия в соответствии с федеральным законом. Это правило подразумевает финансирование, достаточное для установления достойного материального содержания судей и персонала специалистов судов и создания иных нормальных условий для их деятельности.

Весьма важным фактором эффективности правосудия является высокий уровень профессиональной подготовки, деловых и нравственных качеств специалистов, обеспечивающих функционирование судов, осуществление правосудия. Между тем оплата труда специалистов судов, Федеральной службы судебных приставов в настоящее время не обеспечивает стабильность и должную квалификацию работников, что противоречит требованиям ст. 124 Конституции о финансировании, достаточном

для осуществления правосудия. Решение этого вопроса могло бы способствовать поддержанию правосудия на уровне конституционного стандарта.

Состояние и эффективность правосудия зависят не только от него самого, но и от всей правовой инфраструктуры — качества законодательства, деятельности органов исполнительной власти, исполнения судебных приговоров и решений. Эффективность уголовного судопроизводства во многом определяется активностью и качеством работы органов дознания и следствия. Работа арбитражных судов по делам о банкротстве находится в прямой зависимости от состояния института арбитражных управляющих. Эффективность правосудия в целом в большой степени зависит от качества работы адвокатуры, нотариата, качества оказываемой населению правовой помощи, состояния и работы службы судебных приставов.

Общее состояние правопорядка во многом определяется степенью отлаженности взаимодействия всех ветвей власти.

Статья 80 Конституции, закрепляя статус Президента РФ как главы государства, указывает на то, что он является гарантом Конституции страны, прав и свобод человека и гражданина, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

Эти обстоятельства должны учитываться как при оценке состояния правосудия, так и при организации работы по его совершенствованию, с тем чтобы оно в полной мере соответствовало установлениям Конституции.

В целом состояние правосудия в Российской Федерации соответствует международным стандартам правосудия.

В частности, существование в судебной системе наряду с судами общей юрисдикции отдельных подсистем конституционных судов, специализированных судов по отдельным категориям дел (административных, налоговых, коммерческих, по несостоятельности, по защите интеллектуальной собственности, трудовых, семейных и т.д.) является скорее правилом, нежели исключением, является общей закономерностью.



Так, в Германии существует в общей сложности шесть судебных систем во главе со своими высшими инстанциями — суды конституционные, общей юрисдикции, административные, социальные, финансовые, трудовые. Во Франции коммерческие споры рассматриваются в торговых судах. В России в дореволюционное время наряду с судами общей юрисдикции существовали коммерческие суды, а в советское время хозяйственные споры разрешались органами государственного арбитража.

Разумеется, существование нескольких судебных подсистем требует решения двух задач.

Первая — четкое разграничение между судами подведомственности дел и споров. Это достигается установлением в законе критериев определения подведомственности и подсудности дел и установлением механизма разрешения спорных ситуаций.

В настоящее время в российской судебной системе этот вопрос в целом решен. Критериями определения подведомственности дел арбитражным судам являются юридически оформленный статус предпринимателя или юридического лица спорящих сторон и экономический характер спора.

Тем не менее было бы целесообразно закрепить в Гражданском процессуальном кодексе, в Арбитражном процессуальном кодексе и Кодексе административного судопроизводства правила о том, что пререкания по подведомственности дел не допускаются и в случае отказа в принятии искового заявления вследствие неподведомственности суду одной юрисдикции не допускается отказ в приеме заявления судом другой юрисдикции по этому же основанию.

Вторая задача, требующая решения, — обеспечение единообразия судебного правоприменения. Именно необходимость решения этой задачи послужила причиной объединения двух высших судебных инстанций — Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ.

В разных странах существуют различные способы решения этой задачи. Так, в Германии для этих целей используется институт большого сената, образуемого высшими судами для

разрешения спорных ситуаций правоприменения. Во Франции с этой целью функционирует трибунал конфликтов.

В Российской Федерации успешно применялась практика принятия совместных постановлений пленумов Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ для устранения возникающих расхождений в судебном толковании и применении норм права. Такие расхождения практически неизбежны независимо от того, сколько подсистем существует в судебной системе страны.

Очевидно, что существование нижестоящих специализированных судов представляется вполне оправданным, поскольку способствует специализации судей и судов по специфическим и сложным делам, что, как это подтверждено и отечественной и мировой практикой, значительно повышает качество правосудия и сокращает его сроки.

Объективные данные свидетельствуют о существовании ряда серьезных проблем в современном правосудии Российской Федерации.

Среди них следует особо выделить значительную перегрузку судебной системы, особенно мировой юстиции, многих арбитражных судов, особенно в крупных промышленных субъектах Российской Федерации.

Причин этого явления несколько, и требуется их выявление и устранение, поскольку перегрузка весьма отрицательно сказывается и на качестве, и на сроках судебного разбирательства. Перегрузка судов большим количеством споров и дел — явление общемировое, характерное не только для России. Накоплен огромный опыт его преодоления и мировой, и российский (в прошлом), который сегодня используется недостаточно.

Во-первых, следует гораздо шире внедрять дифференциацию судебных процедур по разным категориям дел, вводя упрощенные, ускоренные процедуры по малозначительным и не представляющим сложности делам, которых немало. В частности, следует по таким делам (за исключением уголовных) ограничивать количество инстанций по обжалованию вынесенных



и вступивших в законную силу судебных решений. Во-вторых, по делам административного судопроизводства, число которых в судах общей юрисдикции и арбитражных судах значительно, следует, используя мировой опыт, ввести обязательные досудебные процедуры для урегулирования конфликтов, возникающих в отношениях между гражданами и органами власти, особенно там, где этих конфликтов много (в налоговой сфере, в сфере обеспечения безопасности дорожного движения и т.п.).

В соответствующих системах государственной власти должны быть созданы структуры так называемой внутренней апелляции по рассмотрению жалоб и заявлений граждан и юридических лиц, призванные устранить все возможные нарушения прав и свобод граждан или при отклонении необоснованных обращений привести исчерпывающую аргументацию фактического и правового характера. Разумеется, при этом за гражданами и организациями сохраняется возможность обжалования принятых решений в суд.

Подобный порядок оспаривания решений органов власти и самоуправления, широко распространенный за рубежом, позволяет не только значительно уменьшить загрузку судов делами административного судопроизводства, но и резко повышает законность деятельности органов власти, их ответственность за решения, отменяемые судом, сокращает расходы граждан и организаций на дорогостоящие судебные разбирательства. Кроме того, он позволяет выявить уровень законности в работе органов власти и самоуправления, оценить их работу в аспекте обеспечения ими прав и законных интересов граждан.

Все регламенты деятельности органов власти и самоуправления должны содержать нормы об организации и о процедурах рассмотрения жалоб и заявлений граждан и организаций в досудебном порядке.

В сфере гражданского и коммерческого правосудия в целях его ускорения, повышения качества и эффективности необходимо отладить широкое использование альтернативных судебному порядку способов урегулирования конфликтов и разреше-

ния споров, таких как переговорно-примирительные процедуры, в том числе с участием посредников-примирителей (медиация), третейского разбирательства (коммерческий арбитраж по предпринимательским спорам), нотариальное удостоверение заключаемых договоров и нотариальное сопровождение их исполнения, активно применяемые в европейских странах в качестве обеспечения правовой безопасности участников договорных отношений и так называемого предупредительного правосудия. Широкое использование альтернативных методов предупреждения и разрешения споров и конфликтов позволило бы существенно снизить уровень конфликтности в обществе, уменьшить число нарушений прав граждан, повысить уровень общей и правовой культуры. Это означало бы не только использование современного зарубежного опыта поддержания в обществе состояния правопорядка, но и возрождение отечественных традиций.

В дореволюционной России примирительные процедуры широко использовались мировыми судьями, коммерческими судами. В советское время переговорно-примирительные способы урегулирования конфликтов получили распространение в самых разнообразных формах: в судах при рассмотрении дел о расторжении браков и разрешении связанных с ними вопросов о воспитании детей, о разделе имущества, об уплате алиментов и т.п. Трудовые споры в досудебном порядке рассматривались комиссиями по трудовым спорам. Коммерческие споры разрешались органами Госарбитража с обязательной предварительной процедурой предъявления претензии одной из сторон спора и рассмотрения ее другой стороной в установленном порядке и в определенные сроки. Бытовые и производственные конфликты рассматривались товарищескими судами, судами чести и т.п.

Мировая и отечественная практика превращает переговорно-примирительные процедуры в универсальную и весьма эффективную форму устранения конфликтов и разногласий на любой стадии отношений. Они могут применяться в качестве досудебных процедур, внутри судебного производства, после судебного разбирательства, на стадии исполнения судебного



решения. В соответствии с законом они могут быть добровольными или по предписанию закона либо суда обязательными для сторон. Они могут проводиться с помощью специалиста-примирителя или под контролем суда и даже с участием судьи. Важно в этих процедурах то, что в конечном счете конфликт улаживается волей самих спорящих сторон путем заключения ими соглашения об урегулировании спора.

Конституция РФ содержит положения, указывающие на использование переговорно-примирительных процедур и на межгосударственном уровне. В соответствии со ст. 15 международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

В соответствии со ст. 85 Конституции Президент РФ 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.

В.С. ГРУЗДЕВ,

*председатель Правления
Ассоциации юристов России*

В ЧЕСТЬ 25-ЛЕТИЯ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Уважаемые коллеги, поздравляю вас с 25-летием Основного Закона нашей страны!

Конституция является силой, скрепляющей государство. Для обычных граждан действие этой силы незаметно. Подчас они даже удивляются, почему юристы так много говорят об Основном Законе. Для простых людей право — это прежде всего практические вещи: уголовные наказания, штрафы за нарушение правил дорожного движения, регулирование семейных, имущественных, трудовых отношений и т.д.

Однако юристов нет необходимости убеждать в том, какое огромное значение имеет Конституция для общества и государства. От качества, продуманности и проработанности Основного Закона зависят условия жизни каждого из нас.

В Конституции заложены идеи, обеспечивающие функционирование всего государственного организма, задающие направления совершенствования общественных отношений, формирующие права личности. Когда идеи работоспособны и соответствуют культурной среде, гарантируется стабильность существования и развития государства в долгосрочной перспективе.

По историческим меркам Россия только недавно встала на путь конституционного развития. Первые шаги были сделаны



в 1905–1906 гг. с принятием ряда актов, имевших конституционное значение. Однако это еще не было введением конституционализма в полной мере. Если бы тогда властям удалось завершить переход страны на конституционные принципы, то, скорее всего, Россия избежала бы многих катаклизмов, случившихся с ней в XX в., в первую очередь братоубийственной гражданской войны.

Первая Конституция была принята в 1918 г. Советской властью. Так что, по сути, в этом году исполняется сто лет российскому конституционализму. Четверть этого срока в России действует современная Конституция. Это не рекорд среди отечественных конституций, однако ее время не прошло, и мы сейчас не подводим итоги Основного Закона 1993 г., а, наоборот, отмечаем его силу и жизнеспособность, верим в его долгую историю и в будущем.

Современная Конституция, этого нельзя забывать, была принята в непростое время. Менялась формация государства. Требовались новые идеи. Впервые в Основном Законе нашего государства был признан приоритет прав человека и гражданина. То, что мы сегодня воспринимаем как нечто само собой разумеющееся (принцип разделения властей, признание частной собственности, свобода экономической деятельности), закрепила именно Конституция 1993 г. До нее ничего подобного в нашей стране не существовало.

Конституция задала новый вектор развития России, позволила не просто обновить, а полностью перезагрузить государственную систему, построить государство на совершенно новых принципах. Время показало, что расчет разработчиков Основного закона был верным, они опирались на правильные идеи. Поэтому как бы в дальнейшем ни повернулись события, в любом случае действующая Конституция уже занимает особое место в истории нашей страны.

А.А. КЛИШАС,

*Председатель Комитета Совета Федерации
по конституционному законодательству
и государственному строительству,
член Президиума Ассоциации юристов России*

ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО: ОТ ИДЕИ К ЕЕ ВОПЛОЩЕНИЮ

Четверть века основному государственно-правовому документу страны — это достаточно продолжительный срок для того, чтобы подвести промежуточные итоги государственного строительства. Конституция России, отмечая свое 25-летие, демонстрирует, с одной стороны, стабильность своих положений, с другой стороны — свою способность обеспечивать юридический базис динамично меняющихся общественных отношений. Нужно заметить, что 25 лет стабильности Основного Закона страны — сами по себе уже показатель работоспособности и действенности конституционных положений. Вместе с тем потенциал российской Конституции нельзя считать исчерпанным, пространства для развития ее положений еще более чем достаточно.

Один из ключевых конституционных принципов — принцип правового государства, отраженный в ст. 1 Конституции и развиваемый далее ее положениями, за 25 лет претерпел значительную эволюцию своего юридического содержания. За эти годы сформирован значительный массив конституционной судебной практики, позволяющий говорить о том, что сейчас за принципом правового государства стоят глубокие правовые судебные и научные доктрины, активно развиваемые юридическим сообществом.



Одной из главных причин широкого распространения концепции правового государства, равно как и доктрины верховенства права, является утверждение общественного консенсуса относительно того, что публичная власть во всяком случае не может осуществляться произвольно, исключительно на основании господствующего среди лиц, отправляющих властные полномочия, представления «о должном».

Концепция правового государства построена на основе безусловного принятия того, что при кажущемся абсолютном характере полномочий публичной власти решения, которые принимаются в рамках обеспечения функционирования государственного механизма, так же как и действия всех участников общественных отношений, должны быть подчинены определенным правилам. Содержание таких правил, распространяющих свое действие на неопределенный круг лиц, является, на наш взгляд, не чем иным, как отражением интересов участников социального обмена.

Учитывая, что органы публичной власти, исходя из самой цели существования государства, состоящей в упорядочении общественных отношений посредством согласования разных представлений «о должном», не могут обладать собственными интересами, реализация органами публичной власти своих полномочий должна быть подчинена требованию удовлетворения интересов участников социального взаимодействия, в том числе посредством балансирования различных интересов в случае, если они вступают в конфликт.

Бесспорно, что при установлении ограничений осуществления субъектами общественных отношений каких-либо действий возникает вопрос о том, кому именно и какими способами надлежит определять такие ограничения и контролировать их соблюдение. В ситуации, когда соответствующие ограничения подлежат распространению на участников общественных отношений, ни у кого не возникает сомнений, что такие ограничения должны быть установлены компетентными органами публичной власти и ими же должен быть обеспечен контроль над их соблюдением.

Однако и органы публичной власти в приведенном отношении отнюдь не являются исключением — если ставится цель ограничения дискреции органов публичной власти, то возникает необходимость определения того, кто устанавливает ограничения и осуществляет контроль над их соблюдением.

Названные вопросы могут быть решены в рамках двух форм ограничения деятельности органов публичной власти — внешней и внутренней¹.

Первая предполагает существование и функционирование обособленной по отношению к органам публичной власти системы институтов. Такая система представлена институтами представительной и непосредственной демократии. Как совершенно точно отмечает в этой связи Т.Я. Хабриева, рассматривая вопрос развития доктрины правового государства и связывая достижение возможности ограничения абсолютного характера публичной власти со становлением в соответствующих государствах демократических ценностей, «одной из причин недостаточного доктринального и нормативного обновления кантовских и неокантианских идей доктрины правового государства стало то, что свою основную задачу — противодействие тоталитарным формам правления — в демократических странах она исполнила»².

Однако применение различных механизмов демократии, в первую очередь референдумов по вопросам принятия или изменения актов конституционного характера³, позволяет толь-

¹ При том, что особенно важно, только использование обеих указанных форм позволяет гарантировать осуществление органами публичной власти своих полномочий в строго определенных пределах.

² *Хабриева Т.Я.* На путях создания российской модели правового государства // Доктрины Правового Государства и Верховенства Права в современном мире: Сборник статей / Отв. ред. В.Д. Зорькин, П.Д. Баренбойм. М.: ЛУМ, Юстицинформ, 2013. С. 97.

³ «В современном смысле конституционность государства, — пишет В.А. Четвернин, — это прежде всего его связанность правом, а конституция — в первую очередь декларация прав человека и гражданина, гарантированных властью и ограничивающих ее осуществление» (см.: *Четвернин В.А.* Демократическое правовое государство: введение в теорию. М.: Наука, 1993. С. 126).



ко лишь установить наиболее общие ограничения деятельности органов публичной власти, которые определяют пределы допустимости принятия такими органами соответствующих решений и основные направления деятельности этих органов посредством указания, хотя и в максимально абстрактной, неконкретной форме, на необходимые результаты их деятельности¹.

При этом контроль за соблюдением таких ограничений либо является невозможным, что опосредует декларативный характер соответствующих ограничений, либо реализуется с существенно отложенным во времени эффектом, к примеру, только по окончании избирательных циклов, когда электоральный корпус вновь участвует в формировании представительных органов публичной власти.

В свою очередь использование внутренних форм ограничения деятельности органов публичной власти, в рамках которых деятельность одних органов публичной власти подлежит контролю со стороны других органов публичной власти, позволяет обеспечить максимальную оперативность и полноту контроля за соблюдением установленных ограничений.

Наиважнейшее значение в этом отношении имеет деятельность органов конституционного контроля, которые, реализуя полномочия по защите гарантированных конституционными положениями прав и свобод человека и гражданина посред-

¹ Такие ограничения выражены в конституционных нормах, преимущественно представленных нормами-принципами, которые «определяют нормативно-ориентирующие направления конституционно-правового регулирования общественных отношений, за пределы которых не вправе выйти ни законодатель, ни правоприменители», и нормами-целями, которые «оказывают властно-организующее воздействие на деятельность субъектов конституционно-правовых отношений, ориентируя их на достижение обозначенных нормами права целей» и посредством которых «определяются основные направления политики государства, устанавливаются важнейшие ориентиры и приоритеты деятельности органов государственной и муниципальной власти как на ближайшую, так и на отдаленную перспективу» (см.: Конституционное право: Университетский курс: Учебник. В 2 т. / С.В. Арбузов, Т.В. Бережная, И.А. Володько и др.; Под ред. А.И. Казанникова, А.Н. Костюкова. Т. 1. М.: Проспект, 2015).

ством прямого применения конституционных норм¹, в том числе в результате раскрытия их содержания применительно к конкретным общественным отношениям², обеспечивают осуществление иными органами публичной власти своих полномочий в строгом соответствии с установленными актами конституционного характера требованиями, пределами и порядком, ограничивая произвольность принятия соответствующих решений³.

¹ Или, выражаясь терминологией, используемой Н.С. Бондарем и А.А. Джагаряном, органы конституционного контроля проводят «конституционализацию правовой жизни посредством правосудия», т.е. осуществляют «правоприменительную реализацию, воплощение в жизнь требований верховенства Конституции и ее прямого действия, правоприменительное выражение конституционных принципов, ценностей в обществе и государстве» (см.: Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Правосудие: ориентация на Конституцию: Монография. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2018).

² Показательным в этой связи является опыт государств англосаксонской правовой семьи, в которых регулирование, установленное статутными нормами, постоянно и последовательно совершенствуется именно судебной практикой. Отсутствие у статутного регулирования гибкости, длительный процесс внесения в него изменений, динамичность и разнообразие общественных отношений создали все необходимые предпосылки для утверждения ведущей роли судов в правотворчестве. Так, в частности, Н.С. Лашков, исследуя английские судебные доктрины *waiver* и *estoppel*, указывает: «В Англии целый ряд доктрин, в том числе *waiver* и *эстоппель*, возникли только для того, чтобы преодолеть несправедливость общего права (*common law*), которое предусматривало возникновение обязательств у одного лица перед другим единственно в случае заключения договора и наличия в нем положений о встречном предоставлении (*consideration*). Общее право, порождая строгие правила о встречном предоставлении, тут же создавало способы их обойти» (см.: Лашков Н.С. Критический анализ возможности заимствования английских доктрин *waiver* и *estoppel* российским правом // Закон. 2016. № 7).

³ В этой связи довольно примечательна позиция Д.Г. Шустрова, который при обобщении выводов Г. Кельзена о назначении института конституционного контроля, призванного обеспечивать соответствие принимаемых органами публичной власти, прежде всего органами законодательной власти, решений конституционным положениям, указывает, что при отсутствии гарантий неприменения противоречащих конституции актов органов государственной власти конституция «с технической точки зрения не является обязательной». В случае, если не существует механизма признания противоречащих конституции актов органов государственной власти не подле-



В силу того, что большинство конституционных норм, положения которых затрагивают вопросы, связанные с правами и свободами человека и гражданина, крайне абстрактны, в результате только текстуального толкования таких норм их содержание не позволяет применить их к значительному числу общественных отношений и соотнести положения закона, детализирующего эти

жащими применению, конституция, продолжает Д.Г. Шустров, «с юридической точки зрения приравнивается к декларации, к простому желанию, не имеющему обязательной силы» (подробнее см.: *Шустров Д.Г. Essentia constitutionis: Конституция Российской Федерации в фокусе теорий конституции XX–XXI веков // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 4*).

Схожее видение рассматриваемой проблематики представлял Г. Еллинек, приводивший следующее суждение: «Там, где, как в большинстве государств, судам не предоставлено право проверять законы с точки зрения их конституционности, т.е. признавать недействительность законов, противоречащих конституции, там, вопреки всем утверждениям теоретиков, не существует никаких гарантий в том, что конституция не будет изменена вопреки конституционному праву путем издания обыкновенного закона» (см.: *Еллинек Г. Конституция, ее история и значение в современном праве. СПб.: Книгоиздательство Голос, 1906. С. 48*).

Для того чтобы любая правовая норма, в том числе конституционная норма, могла быть применена в соответствии со своим действительным смыслом, необходима гарантия ее реализации, которая позволяла бы в случае неисполнения требований нормы восстановить правовое положение лица, право которого было нарушено. Такой гарантией в отношении конституционных норм и является конституционный контроль. Л.В. Лазарев в этой связи указывает: «Закрепление в Конституции России принципа ее высшей юридической силы и прямого действия (ч. 1 ст. 15), что сделано впервые, 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) создало необходимые юридические предпосылки для превращения Конституции из декларативного документа в непосредственно действующее право. Признание верховенства, высшей юридической силы и прямого действия Конституции означает прежде всего, что государство считает себя связанным Конституцией, правом, подчиняется им. Это означает также, что каждый субъект права — государственный, общественный орган, организация, должностное лицо, гражданин — должен сверять свои юридически значимые действия прежде всего с Конституцией» (подробнее см.: *Лазарев Л.В. Правовые позиции Конституционного Суда России. М.: ОАО «Издательский дом «Городец»; «Формула права», 2003*).

нормы, с самими нормами, что в конечном счете делает невозможным также выявление пределов усмотрения органов публичной власти, «заложенных» в конституцию, как акт, призванный в том числе ограничивать публичную власть. Более того, при указанном подходе к раскрытию содержания конституционных норм становится невозможным осуществление поиска баланса между двумя вступающими в противоречие в рамках соответствующих общественных отношений правами и свободами¹.

Если орган конституционного контроля только «механически» сопоставляет норму конституции и норму закона, конституционность которой ставится под сомнение, ограничение публичной власти конституцией невозможно — общественные отношения крайне разнообразны и динамичны, в силу чего, используя конкретные правовые положения, которые, кроме прочего, должны быть внесены в акт в специальном порядке, намного более сложном, нежели принятие закона, невозможно предусмотреть регулирование каждой частной ситуации².

¹ Латиноамериканский ученый-правовед Г. Спектор в этой связи отмечает, что «судьи играют особую роль в установлении конкретного значения абстрактных ценностей, закрепленных в конституции, и переводе их в последовательные и единые общественные практики» (цит. по: *Кененова И.П., Троицкая А.А., Шустров Д.Г.* Сравнительное конституционное право в доктрине и судебных решениях: Учебное пособие. М.: КРАСАНД, 2015. С. 136).

² Учитывая изложенное, позволим себе не согласиться с представителями такого американского направления в правоведении, как «конституционный абсолютизм», основные положения которого по вопросам, связанным с осуществлением конституционного контроля, сводятся к тому, что «для обеспечения верховенства Конституции при реализации конституционного контроля необходимо выполнение ряда условий. Наиболее важное из этих условий состоит в определении отношения судей к применяемой ими конституционной норме. Именно в сопоставлении с текстом Конституции должна производиться оценка правил, устанавливаемых Конгрессом, Президентом и другими субъектами отношений. Иными словами, оценка должна осуществляться на предмет соответствия нормы тексту Конституции, а не тому, что судьи предпочли бы иметь в виду под Конституцией. Нельзя добиться верховенства Конституции, если под Конституцией понимать предпочтения судей» (*Ducat C.R.* Constitutional Interpretation. 9th Ed. Boston: Wadsworth, 2009. P. 77).



Ввиду крайне высокого уровня абстракции и обобщенности содержания, а также разного характера предполагаемого результата деятельности органов публичной власти многие конституционные положения, представленные конституционными принципами и нормами-целями, могут вступать во взаимное противоречие. Однако, если исходить из невозможности разрешения таких противоречий, так как сам конституционный акт не предусматривает иерархичности системы ценностей¹, следует заключить, что соответствующие конституционные положения попросту не могут быть применены в регулировании общественных отношений, а следовательно, и не могут быть использованы

¹ На наш взгляд, предусмотрение такой иерархии нормативным правовым актом невозможно в принципе в связи со следующим. Почти в любом общественном взаимодействии происходит противопоставление прав и свобод одного участника общественных отношений правам и свободам другого участника общественных отношений. Как указывал М.А. Бакунин, «свобода одного человека заканчивается там, где начинается свобода другого». Так как общественные отношения крайне разнообразны, нормативный правовой акт не может определять конкретные условия ограничения одних прав и свобод с целью обеспечения реализации иных прав и свобод во всех возможных случаях. Установление же общего приоритета в отношении каких-либо прав и свобод приведет к ситуации безосновательного поражения определенной группы участников общественных отношений в правах и свободах, что, в свою очередь, может опосредовать возникновение неразрешимых социальных противоречий.

Вышеуказанный вывод относится только к «горизонтальной», как определяет ее Д.Г. Шустров, иерархии ценностей, т.е. иерархии «равнозначных» ценностей. В подтверждение нашей позиции относительно того, что установление такой иерархии нормативным правовым актом невозможно, Д.Г. Шустров, говоря об осуществлении конституционного контроля в России, также указывает, что обеспечение построения «горизонтальной» иерархии «главным образом должно осуществляться Конституционным Судом Российской Федерации в процессе конституционной интерпретации» (подробнее см.: *Шустров Д.Г. Иерархия конституционных ценностей // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 6*).

Отдельно отметим, что, безусловно, создание «вертикальной» иерархии конституционных ценностей не только возможно, но и необходимо с позиции обеспечения гарантии реализации государственной политики в соответствии с конституционными положениями.

органами конституционного контроля при проверке реализации органами государственной власти своих полномочий.

Мы полагаем, что, как и любые правовые принципы, конституционные принципы и цели определяются в рамках принятия конституционных актов с эффектом *ex ante*¹. Для того чтобы возникающие между различными конституционными ценностями противоречия могли быть разрешены, и необходим конституционный контроль, в рамках которого на примере соотношения соответствующих принципов и предусмотренных конституционными актами целей при рассмотрении конкретных дел, включающих в себя определенные обстоятельства реализации прав и свобод, происходит формирование правопорядка, обеспечивающего сбалансированность интересов участников общественных отношений, а следовательно, и «сглаживающего» социальные противоречия.

По мнению Г.А. Гаджиева, такая деятельность органов конституционного контроля по «согласованию друг с другом противоречивых конституционных принципов» является «основ-

¹ В этой связи позволим себе не согласиться с М.А. Красновым, который, раскрывая тезис С. Холмса и К. Лаки, утверждает, что «обычно конституции являются в большей степени ретроспективными, нежели перспективными документами. Они создаются для того, чтобы разрешить наиболее насущные проблемы прошлого, а не будущего» (подробнее см.: Краснов М.А. «Конституционные страхи» // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 6).

При принятии конституции учитывается предшествовавший опыт государственного строительства. Конечно, история многих государств знает примеры принятия конституционных актов в результате острых социальных конфликтов. Однако наравне с тем, что одни положения конституций являются следствием непринятой обществом практики государственного управления и ориентированы в первую очередь на недопущение повторения ситуации в будущем, другие конституционные положения, и в первую очередь конституционные принципы, включаются в текст актов конституционного характера с целью определить содержание деятельности органов государственной власти вне зависимости от предшествовавших принятию конституции событий, в соответствии с тем видением содержания деятельности государства, которое имелось у соответствующей социальной общности в момент принятия конституции.



ным содержанием конституционной политики, имеющей своей целью утверждение гражданского мира и согласия»^{1, 2}.

Определенные конституционными положениями формулы призваны удовлетворять интересы максимально широкого круга участников общественных отношений. Но в связи с тем, что возможность достижения целей одних участников социального обмена почти всегда обусловлена ограничением прав и свобод иных участников социального обмена, необходим поиск взвешенного подхода к каждому конкретному случаю реализации прав и свобод³, предполагающему необходимость учета максимально широкого спектра условий реализации одних прав и свобод и ограничения других.

Решение органа конституционного контроля содержательно представляет собой результат балансирования различных

¹ Гаджиев Г.А. Принципы права и право из принципов // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 2.

² «Осуществляя конституционную политику путем толкования конституционных норм-принципов, — продолжает Г.А. Гаджиев, рассуждая о деятельности Конституционного Суда России, направленной на поиск баланса между различными конституционными ценностями, — Конституционный Суд исходит из того, что нормативное значение имеет даже название главы 1 Конституции Российской Федерации — «Основы конституционного строя», подразумевающее, что, как правило, конституционные принципы не могут применяться изолированно от других, поскольку они являются частью системы принципов, в совокупности образующих основы конституционного строя. Поиск баланса, согласование конституционных принципов — вот чем обычно занимается Конституционный Суд, вырабатывая правила их уравнивания, поскольку все конституционные принципы равноценны и между ними, как правило, нет иерархии» (см. там же).

³ Иная проблема лежит в плоскости соотношения не только интересов различных социальных групп, но также определенной группы участников общественных отношений и общества в целом. А.И. Экимов, рассуждая о безусловном приоритете общественных интересов над интересами личными во всяком случае столкновения таких интересов, в связи с этим указывает: «Субъективное право, использованное во вред обществу, по существу, изменяет свой социальный смысл. Фактором, приводящим его в действие, становится узкокорыстный, эгоистический интерес, отрицающий правомерность существования всякого иного интереса» (подробнее об этом см.: Экимов А.И. Интересы и право в социалистическом обществе. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1984. С. 90–91).

конституционных ценностей, не являющийся притом окончательным, — позиция органа конституционного контроля может измениться вследствие изменения существенных обстоятельств социальной обстановки, которые повлияли на принятие органом конституционного контроля соответствующего решения.

Принципиально важно понимать, что ограничение, предусмотрение рамок реализации полномочий органов конституционного контроля в нормативном порядке лишено всякой цели и, более того, содержит серьезные риски для стабильности системы контроля над публичной властью — взаимный характер контроля (к примеру, в формате «орган конституционного контроля — высший орган законодательной власти») приведет лишь к ситуации, в которой все положения актов конституционного характера будут являться не более чем декларациями, так как решения органов конституционного контроля будут предопределены возможными способами воздействия на них¹.

¹ Исследуя представленную проблематику раскрытия органами конституционного контроля собственной компетенции, Т.Г. Морщакова приводит позицию, согласно которой органы конституционного контроля участвуют в поиске пределов реализации своих полномочий совместно с иными органами государственной власти, в первую очередь совместно с органами законодательной власти, однако решающее значение в определении компетенции органов конституционного контроля «в силу, — как указывает Т.Г. Морщакова на примере осуществления конституционного правосудия в России, — конституционного предназначения Суда» имеют решения самих органов конституционного контроля (подробнее см.: *Морщакова Т.Г.* О некоторых актуальных проблемах конституционного правосудия // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 3).

Подчеркнем, что Конституционный Суд РФ в своей деятельности придерживается аналогичной позиции — так, к примеру, именно в практике Конституционного Суда России, а не в результате законодательной деятельности была установлена возможность Конституционного Суда РФ выявлять конституционно-правовое истолкование положений нормативных правовых актов, т.е., как указывает Н.С. Бондарь, осуществлять «выявление в порядке конституционного правосудия правового (конституционного) смысла закона и устранение всех иных — неправовых — его интерпретаций из правоприменительной практики» (подробнее см.: *Бондарь Н.С.* Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М.: НОРМА; ИНФРА-М, 2011. С. 178).



Значение деятельности органов конституционного контроля в разные периоды существования каждого государства может быть различным — органы конституционного контроля могут как воздерживаться от реализации своих функций, так и, напротив, осуществлять полномочия таким образом, что в предмет рассмотрения будут включаться вопросы, казавшиеся ранее невозможными для разрешения органами конституционного контроля, могут ограничиваться признанием соответствующего регулирования недействительным, а могут и осуществлять

На наш взгляд, значение органов законодательной власти в рассмотренном случае состоит в выражении оценки изменений объема компетенции органов конституционного контроля со стороны представляемого такими органами законодательной власти избирательного корпуса, но не в определении этой компетенции в результате внесения соответствующих изменений в законодательство.

Отмечая высокую степень динамизма общественных отношений, Т.Г. Морщакова также подтверждает наши выводы о том, что предусмотрение ограничений деятельности органов конституционного контроля может привести к ситуации, в которой осуществление конституционного контроля не сможет в необходимой степени обеспечить реализацию конституционных положений в практике государственного строительства, в основном в сфере организации системы нормативного правового регулирования. Кроме того, возможность предусмотрения ограничений деятельности органов конституционного контроля со стороны иных органов государственной власти, по мнению Т.Г. Морщаковой, может привести к лишению органа конституционного контроля независимости при осуществлении своих полномочий, а, следовательно, также к обстоятельствам, в которых будет признана допустимость игнорирования конституционных положений иными органами государственной власти. Так, Т.Г. Морщакова пишет: «Российский опыт подтверждает, что законы о конституционном правосудии как акты перспективного планирования жизни этого института объективно не в состоянии предусмотреть все, что реально является или может оказаться необходимым для его эффективной практики. Такой подход к регулированию в области конституционного судебного контроля, когда его развитие — в парадигме законодательных установлений — осуществляется во многом благодаря собственной практике, характерен для органов конституционной юстиции: судебная власть в государственном механизме, обеспечивая верховенство права, сама тоже отвечает за конституирование своей компетенции. Иначе она не могла бы сохранять свою самостоятельность» (подробнее см.: *Морщакова Т.Г. О некоторых актуальных проблемах конституционного правосудия // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 3*).

установление нового регулирования, имеют возможность при принятии решений учитывать экономические, социальные, исторические аспекты общественных отношений и, наоборот, ограничиться исследованием нормы, конституционность которой ставится под сомнение, на предмет ее соответствия буквальному содержанию конституционного положения. Однако неизменным остается тот факт, что именно органы конституционного контроля являются арбитрами в отношениях между органами публичной власти и обществом.

Концепция правового государства с момента своего появления претерпела значительные изменения. Если в период формирования первоначальных положений доктрина правового государства выражала общее, абстрактное видение наиболее предпочтительных результатов использования определенных способов организации и осуществления государственной власти¹, необходимость достижения которых признана большинством государств и которые для многих современных ученых-правоведов являются не чем иным, как своего рода правовыми аксиомами, совершенно обоснованно ассоциирующимися прежде всего с понятием «конституционализм»², то развитие юри-

¹ «...Правовое государство [der Rechtsstaat] могло иметь только одну цель: упорядочить совместную жизнь людей таким образом, чтобы способствовать и поощрять свободное и наиболее всестороннее использование каждым членом общества своих способностей» — как указывают А. Масферрер и А. Тайцлин, именно так определял правовое государство немецкий правовед Роберт фон Моль, который ввел в научный оборот термин «правовое государство» (подробнее см.: *Масферрер А., Тайцлин А.* Обреченный союз: конституционное закрепление прав и волевая теория от Руссо до Уолдрона // Доктрины Правового Государства и Верховенства Права в современном мире: Сборник статей / Отв. ред. В.Д. Зорькин, П.Д. Баренбойм. С. 180).

² Так, к примеру, Ф. Вентер, рассматривая соотношение понятий «верховенство права» и «конституционализм», признавая также эквивалентность понятий «правовое государство» и «верховенство права», отмечает, что «когда речь заходит о верховенстве права, идея конституционализма сразу оказывается рядом» (подробнее см.: *Вентер Ф.* Верховенство права как глобальная мера конституционализма // Доктрины Правового Государства и Верховенства Права в современном мире: Сборник статей / Отв. ред. В.Д. Зорькин, П.Д. Баренбойм. С. 83).



дической мысли и эволюция, усложнение системы публичного управления позволили наполнить концепцию правового государства качественно новым и более определенным содержанием, представленным институциональными гарантиями обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Иными словами, если в момент своего становления идея правового государства предполагала определение вектора развития правопорядка и в качестве цели такого развития декларировала ограничение произвольности принятия органами публичной власти решений как таковое, то в настоящее время доктрину правового государства наиболее корректно рассматривать в качестве комплекса конкретных мер, которые должны быть приняты для максимально эффективного обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина.

Ввиду того, что обеспечение прав и свобод является в настоящее время общепризнанной правовой ценностью, но в то же время гарантированное каждым государством содержание прав и свобод является различным и обусловлено особенностями социокультуры, сформировавшейся в соответствующем государстве, и преобладающим в государстве типом правопонимания, на смену вопросу о том, как именно должно толковаться содержание прав и свобод для того, чтобы государство являлось правовым, пришел вопрос о том, функционирование каких именно механизмов должно обеспечить государство для того, чтобы такое государство можно было признать правовым¹.

Несмотря на то, что в практике государственного строительства, как указывает Т.Я. Хабриева, отсутствует единство в прояв-

¹ В этой связи В.А. Четвернин, хотя и приводит ряд целей, на достижение которых, по мнению правоведов, придерживающихся либертарно-юридического типа правопонимания, должна быть направлена деятельность органов государственной власти в правовом государстве, что также подтверждает утверждение о том, что в каждом государстве понимание прав и свобод различно и существует собственная специфичная система балансирования различных прав и свобод, определяет правовое государство в качестве «системы институциональных и формально-юридических гарантий» (подробнее см.: *Четвернин В.А. Демократическое правовое государство: введение в теорию.* С. 61).

лении сущности правового государства ввиду того, что «условия различных стран, их социально-экономическая, политическая, правовая действительность, традиции, менталитет народов неодинаковы»¹, возможно установление наиболее принципиальных признаков, наличие которых позволяет охарактеризовать то или иное государство как правовое.

На наш взгляд, такими признаками, кроме функционирования в государстве института конституционного контроля, являются также организация функционирования системы ординарного правосудия таким образом, который позволит обеспечить всестороннее и оперативное рассмотрение возникающих споров на основе принципа состязательности сторон, и обеспечение гарантий оказания квалифицированной юридической помощи².

¹ Подробнее см.: Хабриева Т.Я. На путях создания российской модели правового государства // Доктрины Правового Государства и Верховенства Права в современном мире: Сборник статей / Отв. ред. В.Д. Зорькин, П.Д. Баренбойм. С. 96.

² Примечательно, что определение ключевых признаков правового государства именно в таком составе, предполагающем обращение основного внимания на институты конституционного контроля и судебной защиты прав и свобод, а также на правовые гарантии, неразрывно связанные с ними, позволяет выдвинуть утверждение об абсолютном сближении и даже взаимопроникновении основных положений континентальной концепции правового государства и английской доктрины верховенства права. Так, если доктрина верховенства права в качестве основного института, призванного ограничивать реализацию государственной власти, изначально рассматривала органы судебной власти, то концепция правового государства предполагала самоограничение законодательных и исполнительных органов государственной власти. В этой связи К.В. Арановский и С.Д. Князев отмечают: «*Rule of law* — недосказанный афоризм, и его вторую половину на Континенте, особенно после Ж.-Ж. Руссо с его поэзией «общей воли», не только опускают ради краткости, но и забывают как странное и неприятное дополнение. Между тем идея *rule of law*, настаивая на правлении именно права, отвергает правление людей из недоверия к человеческому произволу, особенно к воле властвующих. Для судейства, конечно, сделано исключение, потому что без доверия суду право лишилось бы защиты и голоса — суды, которым не верят, не могут произносить право так, чтобы сказанное убеждало... У европейцев же недоверие к законодательной воле и к участию государства в создании права выражено неотчетливо, особенно в центральной



С момента принятия Конституции Российской Федерации прошло 25 лет. За четверть века Российской Федерацией были предприняты значительные меры, направленные на формирование совершенно нового для нашего государства стандарта защиты прав и свобод человека и гражданина. Уже сейчас вполне уверенно можно утверждать, что действующая в России система защиты и восстановления нарушенных прав не уступает по своей эффективности национальным системам защиты прав и свобод западных правопорядков, которые длительное время признаются мировым юридическим сообществом в качестве эталонных. Основным драйвером эволюции принципа правового государства, эволюции правопонимания является юридическое сообщество, главная задача которого — обеспечение баланса интересов и справедливости при решении казусов, стоящих как перед законодателем, так и перед широким корпусом правоприменителей.

и восточной части Континента. Немцы, французы и те, кто следует их идеям, одобряют *rule of law*, но держатся догматов *Rechtsstaat*, *Etat du droit* (правового государства), которые при сходстве с «верховенством права» иначе изображают положение государства — признают его личность, делают вполне правосубъектным и ставят в центральное положение. Требуя связать государство правом, эта идея государству же и вручает прерогативу излагать право, причем не в актах правосудия, а в нормативных предписаниях политической и административной власти» (подробнее см.: Арановский К.В., Князев С.Д. Судьба судебного прецедента в романо-германском праве // Журнал конституционного правосудия. 2013. № 4).

А.В. КОНОВАЛОВ,

*Министр юстиции Российской Федерации,
член Президиума Ассоциации юристов России*

ПОСВЯЩАЕТСЯ 25-ЛЕТИЮ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. Конституция Российской Федерации сыграла ключевую роль в сохранении территориальной целостности и суверенитета Российского государства, вывела на новый уровень отношение граждан страны к правовым институтам и праву как социальному регулятору в целом.

Конституция провозгласила Российскую Федерацию демократическим федеративным правовым государством.

Для постсоветской России вопросы развития правовых, юридических институтов особенно актуальны. Каким образом должно идти построение отношений в обществе и государстве для достижения такого результата, при котором любой отдельный человек, индивид либо группа людей, объединенных по тем или иным основаниям, будь то юридическое лицо, корпорация любого уровня или просто объединение людей по интересам, ощущали бы себя не абстрагированными субъектами права, находящимися за его пределами, воспринимающими только враждебное давление, а наоборот, были бы погруженными в правовые отношения, чувствовали, что право существует, работает в их интересах, что гораздо выгоднее, безопаснее следовать тому алгоритму, который рекомендует людям право?



Сегодня в мире с учетом многочисленных интересов регулярно осуществляется движение в сторону расширения прав и обязанностей, поскольку разные группы людей, так или иначе объединенных, стремятся обеспечить приоритет своих интересов над интересами других.

Важно понимать, что право вполне способно выступать инструментом поиска баланса интересов, компромисса, оптимального соотношения подчас диаметрально противоположных взглядов.

Обязательно должно быть одинаковое для всех применение права. Не должно быть двойных стандартов, излишних презумпций, когда позиция одного, его точка зрения и интерес, изначально, заранее предполагаются более правильными и заслуживающими приоритетного внимания. Все это является отличным способом изничтожения доверия к праву.

Принятие Конституции в 1993 г. явилось доказательством вступления России в демократическое сообщество наций. Конституция провозгласила обновленные принципы устройства государства и общества на основе общепризнанных международно-правовых ценностей, а панель прав и свобод, содержащаяся в тексте Конституции, если не целиком, то почти совпадает с перечнем, закрепленным в документах универсальной защиты.

Поскольку в современном государстве верховенство права в первую очередь означает руководство в правотворческой и правоприменительной деятельности принципом приоритета прав человека и соблюдения законности, то и обеспечение единого конституционного пространства является важнейшим условием существования и развития России как государства, в котором в соответствии с Конституцией признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина.

Конституция обозначила формулу взаимодействия между Российской Федерацией и ее субъектами, новизна которой заключалась в признании единства государственного суверенитета Российской Федерации, закреплении принципов верховен-

ства федерального законодательства, конституционного разграничения предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, провозглашении принципа равноправия субъектов Российской Федерации.

Таким образом, в условиях конституционного федерализма Российской Федерации, представляющего собой сложный компромисс взаимоувязанных политических и экономических интересов территорий, этнических и культурных особенностей, важное значение имеет обеспечение единого правового пространства на всей территории Российской Федерации.

Принцип прямого действия Конституции РФ подразумевает, что все субъекты конституционно-правовых отношений должны прямо и непосредственно руководствоваться нормами действующей Конституции.

В 2000-х годах в рамках федеративной реформы проводилась планомерная работа по приведению регионального законодательства в соответствие с Конституцией и федеральным законодательством. Доля принимаемых законов и подзаконных актов субъектов Российской Федерации, противоречащих Конституции и федеральному законодательству, составляла треть от всех принимаемых нормативных правовых актов к началу второго тысячелетия на всем правовом пространстве страны.

В целях обеспечения верховенства Конституции и федерального законодательства в Российской Федерации, реализации конституционного права граждан на получение достоверной информации о нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации был издан Указ Президента РФ «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации», во исполнение которого Министерством юстиции РФ была организована работа по созданию федерального банка данных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации — федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и проведению правовой экспертизы региональных актов на предмет выявления противоречий Конституции и федеральным законам.



Как показала практика, ведение регистров и проведение правовой экспертизы региональных и муниципальных актов явились эффективным механизмом досудебного контроля за соблюдением органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления норм Конституции и федерального законодательства Российской Федерации. Сейчас количество актов субъектов Российской Федерации, противоречащих Конституции и федеральному законодательству, менее 1%.

Необходимо подчеркнуть, что Конституция не только закрепляет основные права и свободы человека и гражданина, но и гарантирует их устойчивую правовую защиту. Сегодня в национальной судебной системе защиты прав и свобод человека и гражданина конституционный контроль является самым эффективным из всех юридических средств обеспечения верховенства конституционных предписаний и прямого действия Конституции РФ на всей территории Российской Федерации, обеспечивает поддержание баланса (соразмерности) конституционно защищаемых ценностей, а также верховенство права и вытекающего из него принципа конституционной законности, предполагает единообразное понимание и применение закона.

С 1 января 1992 г. Конституционным Судом РФ принято более 230 постановлений, в соответствии с которыми нормативные акты признаются не соответствующими Конституции РФ полностью или частично либо из которых вытекает необходимость устранения пробела или противоречий в правовом регулировании, и федеральному законодателю надлежит, исходя из требований Конституции РФ и основанных на них правовых позиций Конституционного Суда РФ, внести соответствующие изменения в нормативные правовые акты Российской Федерации.

Говоря о проблеме исполнения решений Конституционного Суда РФ, необходимо обратить внимание на механизм контроля (мониторинга) за реализацией его решений. Подход, связывающий реализацию решений Конституционного Суда РФ с постоянным, системным мониторингом, апробирован на практике.

Министерство юстиции РФ, понимая общеобязательность реализации судебных решений и разделяя позицию Конституционного Суда РФ об обеспечении единства конституционно-правового поля Российской Федерации и о повышении уровня исполнения судебных решений, с 2009 г. проводит мониторинг выполнения решений Конституционного Суда РФ.

Такой мониторинг включен в систему мониторинга правоприменения, сформированную Указом Президента РФ от 20 мая 2001 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации».

Мониторинг исполнения решений Конституционного Суда РФ обусловлен необходимостью обеспечения принятия законодательными и исполнительными органами власти нормативных правовых актов во исполнение решений Конституционного Суда РФ в целях преодоления законодательного пробела, затрагивающего права субъектов права, возникающего в результате признания Конституционным Судом РФ нормативного правового акта либо его части неконституционными.

Осуществление мониторинга позволяет оценить эффективность функционирования всей правовой системы, своевременно подготовить предложения по совершенствованию российского законодательства, а также деятельности органов государственной власти Российской Федерации.

От результативности мониторинга в значительной мере зависит качество правотворческой деятельности федеральных и региональных органов власти, охватывающей все виды нормативных правовых актов. Наконец, мониторинг исполнения решений Конституционного Суда РФ выступает действенным средством сохранения оптимального режима взаимоотношений между судебной и другими ветвями государственной власти.

Конституция – не только нормативный правовой акт, обладающий высшей юридической силой прямого действия, но и государственный символ, характеризующий современную правовую и политическую систему России. Для граждан Российской Федерации Конституция служит гарантией соблюдения их прав и свобод, условием благополучной жизни.

Т.Н. МОСКАЛЬКОВА,

*Уполномоченный по правам человека
в Российской Федерации*

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРАВА И СВОБОДЫ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА: ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ И ЗАЩИТЫ

Конституция Российской Федерации 1993 г. была принята на крутом изломе истории нашего Отечества, коренным образом изменившем форму правления государства, экономический и общественно-политический уклады, систему управления, символы и атрибуты государственности, а **главное — отношение к человеку, его правам и свободам.**

Люди получили право свободно передвигаться по всему миру, менять гражданство, выдвигать свою кандидатуру или поддерживать другого кандидата на пост Президента страны, иметь в собственности квартиру, дом, земельный участок, самолет, завод и т.д., завещать и получать в наследство имущество, заниматься бизнесом, открыто верить в Бога или быть атеистом, обжаловать в суд любое действие или решение должностных лиц или органов власти. Было существенно изменено содержание и тех прав, которые были закреплены в конституциях 1918, 1924, 1937, 1977 гг., — права на труд, на образование, на здравоохранение, на безопасность и многих других прав.

Сегодня уже трудно представить нашу жизнь без этих прав, отвечающих общественному запросу новой России и во многом

изменивших образ жизни большинства населения, возможности обращаться к Президенту Российской Федерации как гаранту прав, а также к Уполномоченному по правам человека.

Демократические преобразования начала 1990-х годов, открывшие дорогу многим правам и свободам человека и гражданина, а в целом — путь к построению нового цивилизационного пространства, сопровождались, к сожалению, отрицательными, а в ряде случаев, я бы сказала, трагическими ситуациями, связанными с крушением прежних идеалов и морально-нравственных установок, в том числе во взглядах на построение коммунистического будущего. Значительно усложнились общественные отношения, произошло разорение многих предприятий, банкротство фабрик и заводов, обнищание части населения, проникновение криминала во власть.

Для выравнивания и сбалансирования многочисленных противоречий, возникших в условиях формирования новой общественно-экономической формации и острейшим образом затронувших права и интересы граждан, требовалось изменение в мышлении человека, перестройка всей законодательной и подзаконной базы, обеспечение ее соответствия Конституции РФ, коренные преобразования системы управления в государстве, новые подходы в построении нравственно-правовых основ современной концепции прав человека, а затем построение нормативного и правоприменительного каркаса защиты провозглашенных прав и свобод человека и гражданина.

В тексте Конституции РФ, принятой всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., перечень прав и свобод установлен в такой же последовательности, как и во Всеобщей декларации прав человека. В первую очередь в ней закреплены роль и место прав и свобод в иерархии ценностей: они провозглашены на конституционном уровне высшей ценностью и обязанностью государства, а также императивно установлены их основные признаки: они принадлежат каждому от рождения, неотчуждаемы и не могут быть ограничены произвольно, т.е. иначе как на основании закона и в соответствии со специально установ-



ленной процедурой. В отношении прав и свобод Конституцией установлен повышенный уровень гарантий охраны прав и свобод. Таким образом, положения Декларации нашли отражение и в Конституции современной России.

Воплощение в жизнь идеи приоритета прав и свобод человека требует создания и развития соответствующих условий: это и социально-экономическое развитие общества, и модернизация правозащитных механизмов, и совершенствование законодательства. Последнее активно ведется на протяжении всех 25 лет с момента принятия Конституции РФ и является основополагающим фактором, поскольку определяет направление и степень реализации первых двух.

Камертоном законотворческого процесса является понимание главной обязанности государства — признание естественно-го характера происхождения прав и свобод человека, их соблюдение и повышенная защита. Начиная с 1993 г. шло интенсивное создание принципиально новой правовой системы Российского государства, которая ежегодно прирастала новыми кодексами, федеральными и федеральными конституционными законами, которые в своей совокупности образовали полноценные отрасли, подотрасли и правовые институты, в рамках которых мы живем и развиваемся.

Представляется не случайным, что в принятой в 1993 г. Конституции РФ, воспринявшей достижения европейской цивилизации, было предусмотрено не только введение ранее не существовавшей должности Уполномоченного по правам человека, но и регулирование его правозащитной деятельности нормативным правовым актом самого высокого после конституции уровня — федеральным конституционным законом.

Правда, учреждение этой государственной должности Российской Федерации затянулось, из-за чего Парламентская ассамблея Совета Европы одним из условий вступления Российской Федерации в эту международную организацию поставила ускорение принятия соответствующего закона. И вступая в 1996 г. в Совет Европы, Российская Федерация гарантировала этой авторитетной гуманитарной организации создание такого

общепризнанного демократического института, отвечающего исторически выработанным принципам, основанным на признании и защите прав человека, как омбудсмен, или парламентский уполномоченный.

Такой институт был учрежден Федеральным конституционным законом **«Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»**¹.

Учредив должность Уполномоченного, Российская Федерация возложила на него осуществление независимой государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, гарантированной каждому ч. 1 ст. 45 Конституции РФ, и обеспечение их постоянного приоритета и верховенства в своем государственном строительстве.

Основной функцией данного института является содействие восстановлению прав и свобод, нарушенных в своей реализации государственными органами, органами местного самоуправления и их должностными лицами.

Юрисдикция, предоставленная Уполномоченному, позволяет ему, не принимая административно-властных управленческих решений, оценивать состояние государственной дисциплины по исполнению органами власти и должностными лицами конституционных обязательств государства по признанию и соблюдению прав человека, эффективность демократических механизмов осуществления ими властных полномочий, их соответствие общепризнанным принципам и нормам международного права и международным обязательствам Российской Федерации.

В отличие от деятельности правоохранительных, контролирующих и надзорных органов правозащитная деятельность Уполномоченного связана с оценкой им соблюдения общепризнанных стандартов благополучного существования человека и обеспечения достойного качества его жизни, измеряемых не уровнем правонарушений и состоянием правопорядка, а ценностью человеческой личности и заботой о ней.

¹ Собрание законодательства РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.



С 1998 г. к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации в общей сложности поступило около миллиона обращений. Несмотря на встречающиеся на пути защиты прав и свобод трудности за 20 лет существования института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации удалось восстановить права многих и многих тысяч российских граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства.

Около половины всех обращений касаются реализации социальных и экономических прав граждан. Из всего блока социальной проблематики ежегодно большинство жалоб поступает по вопросам соблюдения **жилищных прав** граждан. Людей волнуют постановка на учет и предоставление жилья инвалидам, детям-сиротам, военнослужащим в запасе, рост платы за коммунальные услуги, переселение из ветхого и аварийного фонда.

В секторе соблюдения **жилищного законодательства** к Уполномоченному в 2017 г. поступило 7251 обращение, что составляет 17,3% от общего количества корреспонденции. Наиболее острыми в этой сфере остаются вопросы постановки на жилищный учет и предоставления жилья, обеспечения жилыми помещениями отдельных категорий населения, платы за жилье и коммунальные услуги, переселения из ветхого и аварийного жилья. Наибольшее число обращений поступило из Москвы, Московской области, Краснодарского края, Свердловской, Ростовской, Волгоградской областей.

В 2017 г. Уполномоченному поступило 1376 обращений по вопросам трудовых правоотношений, из которых каждое десятое — коллективное. Основная часть жалоб подана в связи с увольнением или понуждением к увольнению, невыплатой задолженности по заработной плате и индивидуальными трудовыми спорами. Кроме этого, поступали жалобы по вопросам трудоустройства, безопасных условий и охраны труда.

792 обращения касались соблюдения и защиты прав граждан на охрану здоровья, в том числе 19 коллективных жалоб. Больше всего обращений было связано с неудовлетворительным оказанием лечебно-профилактической и психиатрической помо-

щи, лекарственного обеспечения и обязательного медицинского страхования. По вопросам реализации права на получение образования в истекшем году поступила 331 жалоба граждан.

Внутренний объем почты составляют жалобы на нарушения при реализации **уголовно-процессуального законодательства. Таких было около 12 тысяч**, что составляет 30,5% от общего числа заявлений. В сфере нарушения уголовно-процессуального законодательства большинство жалоб касается **обоснованности и справедливости приговоров** и иных судебных решений. В них граждане указывают на неверную квалификацию деяния. Поступают обращения и по вопросам, связанным с нарушением прав при приеме, регистрации и рассмотрении заявлений о преступлении, с отказами в возбуждении уголовного дела по заявлению о преступлении, с нарушением права на защиту, с обоснованностью привлечения к уголовной ответственности, с арестами и сроками содержания под стражей.

Много жалоб граждан касается **нарушения уголовно-исполнительного законодательства**. Заявители чаще всего жалуются на ненадлежащие бытовые условия содержания, неудовлетворительное медицинское обеспечение, отказы администрации в переводе в другие исправительные колонии, препятствия при условно-досрочном освобождении и освобождении в связи с тяжелой болезнью от дальнейшего отбывания наказания, неправомерное применение персоналом физической силы и специальных средств. В 2017 г. поступило 5063 таких обращений. Это свидетельствует как о большей требовательности осужденных к условиям содержания, так и о масштабных нарушениях их прав и законных интересов.

Об актуальности перечисленных выше проблем свидетельствуют данные социологического опроса, проведенного Фондом «Общественное мнение» по обращению Уполномоченного с целью определить восприятие гражданами уровня соблюдения и защищенности их прав и свобод.

В рейтинге значимости прав и свобод человека и гражданина в 2017 г. в первую пятерку входят: право на бесплатную медицин-



скую помощь — выбор 81% респондентов; право на бесплатное образование — 60%; право на жилище и его справедливую оплату — 55%; право на труд и его справедливую оплату — 52%; личная свобода и неприкосновенность — 51%. Близка к этим показателям и значимость права на социальное обеспечение — 46%.

Работая с индивидуальными жалобами, Уполномоченный выходит на системные проблемы, требующие во многих случаях нормативно-правового разрешения. Он наделен в этой связи правом вносить в адрес субъектов законодательной инициативы и других субъектов нормотворчества свои предложения, а также участвовать в разработке проектов законов и других правовых документов в составе рабочих групп, в подготовке поправок к законопроектам, в обсуждении этих вопросов на Правительственной комиссии по законотворчеству, в ходе парламентских слушаний и т.д. В результате удастся общими усилиями укрепить гарантии прав и свобод человека и гражданина, противостоять деструктивным силам лоббировать законы, ухудшающие положение граждан в сфере прав и свобод человека и гражданина.

Итогом работы российского парламента в 2017 г. стало принятие 512 федеральных законов¹. Они касались самых разнообразных вопросов государственного строительства и социально-экономического развития страны, укрепления гарантий прав и свобод граждан. Среди принятых законов можно выделить законы, направленные на поддержку семьи и решение демографических проблем. Программа материнского капитала продлена до 2021 г.², а также расширена сфера применения этого инструмента. Поправками, внесенными в Уголовный кодекс РФ, пред-

¹ Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания РФ: <http://www.gosduma.net> (дата обращения: 27.07.2018).

² Федеральный закон от 28 декабря 2017 г. № 432-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 1. Ст. 16.

усмотрено наказание за создание так называемых групп смерти, склоняющих подростков к суициду¹. Принят закон, повышающий минимальный размер оплаты труда (МРОТ) до уровня прожиточного минимума².

В России 2017 г. был объявлен «Годом экологии»³, он отмечен принятием «мусорной реформы», включающей в том числе поправки в законодательство об отходах⁴. Предусмотрены дополнительные меры по уголовно-правовой защите животных от жестокого обращения с ними, повлекшего их гибель или увечье⁵. Принят закон «о шести сотках»: пенсионеры, инвалиды и ветераны освобождены от земельного налога на шесть соток⁶.

¹ Федеральный закон от 7 июня 2017 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в части установления дополнительных механизмов противодействия деятельности, направленной на побуждение детей к суицидальному поведению» // Собрание законодательства РФ. 2017. № 24. Ст. 3489.

² Федеральный закон от 28 декабря 2017 г. № 421-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части повышения минимального размера оплаты труда до прожиточного минимума трудоспособного населения» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 1. Ст. 5.

³ Указ Президента РФ от 5 января 2016 г. № 7 (ред. от 3 сентября 2016 г.) «О проведении в Российской Федерации Года экологии» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 2. Ст. 321.

⁴ Федеральный закон от 31 декабря 2017 г. № 503-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 1. Ст. 87.

⁵ Федеральный закон от 20 декабря 2017 г. № 412-ФЗ «О внесении изменений в статьи 245 и 258.1 Уголовного кодекса Российской Федерации и статьи 150 и 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2017. № 52. Ст. 7935.

⁶ Федеральный закон от 28 декабря 2017 г. № 436-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 1. Ст. 20.



Интересам защиты авторских прав служит закон о блокировке «зеркал» пиратских сайтов, который определяет порядок ограничения доступа к ним¹.

Продолжилось совершенствование миграционного законодательства: утвержден текст присяги при вступлении в российское гражданство. Принят закон об упрощении процедуры получения гражданства и вида на жительство для граждан Украины².

Избирательное законодательство пополнилось нормой об отмене открепительных удостоверений на выборах³. Теперь можно голосовать по месту пребывания без их использования, но при условии предварительного уведомления ЦИК России.

Получили законодательную поддержку и многие другие вопросы жизнедеятельности.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации продолжает развивать формы непосредственного участия в совершенствовании законодательства о правах и свободах человека и гражданина. За два последних года подготовлено и направлено субъектам права законодательной инициативы 37 законодательных предложений, большая часть из которых была ими воспринята.

Например, в законодательство, регулирующее вопросы реновации в г. Москве, внесены предложения и замечания Уполномоченного, в результате учета которых граждане получили право на равноценное возмещение за освобождаемое жилое помеще-

¹ Федеральный закон от 1 июля 2017 г. № 156-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Собрание законодательства РФ. 2017. № 27. Ст. 3953.

² Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 243-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» и статьи 8 и 14 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2017. № 31. Ст. 4792.

³ Федеральный закон от 1 июня 2017 г. № 103-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2017. № 23. Ст. 3226.

ние как в форме квартиры, так и в денежной форме, с освобождением от уплаты НДФЛ; исключены положения о немедленном исполнении решения суда (по спорам в ходе реновации) и об ограничении возможности его обжалования; исключены нормы, допускающие отступление от санитарно-эпидемиологических требований к условиям проживания; увеличен с 60 до 90 дней срок, предусмотренный для заключения договора обмена старого жилья на новое (при этом срок должен исчисляться со дня получения договора, а не с момента его направления).

По предложению Уполномоченного закреплены дополнительные механизмы контроля за целевым использованием средств компенсационного фонда, что повысило гарантии защиты прав участников долевого строительства при несостоятельности (банкротстве) застройщиков. Вводятся дополнительные гарантии по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: право на получение пособия по безработице и стипендии в связи с прохождением ими профессионального обучения и получения дополнительного профессионального образования.

Приняты меры по обеспечению соблюдения жилищных прав бывших военнослужащих на территории Крыма и Севастополя, жилищных, трудовых и социальных прав граждан России на Байконуре.

Принят долгожданный закон, позволяющий вступить в гражданство России в упрощенном порядке гражданам Украины (носителям русского языка) при невозможности получить от полномочных органов иностранного государства документа об отказе от гражданства иностранного государства.

В 2018 г. учтено предложение Уполномоченного исключить из комплекса мер противодействия недружественным действиям иностранных государств запрет или ограничение ввоза ряда лекарственных средств. Воспринято предложение Уполномоченного, направленное на повышение процессуальных гарантий граждан, и исключен упрощенный переход состава суда из предварительного судебного заседания в судебное заседание первой инстанции без согласия участников процесса.



3 июля 2018 г. Президентом России подписан Федеральный закон № 186-ФЗ «О внесении изменений в статью 72 Уголовного кодекса Российской Федерации», касающийся зачета времени содержания лица под стражей до вступления приговора суда в законную силу в срок отбывания наказания в виде лишения свободы. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации является одним из соавторов закона.

Вместе с тем анализ показывает, что основная часть нарушений прав и свобод лежит в плоскости **правоприменения**, которое должно базироваться на соблюдении таких общеправовых принципов, как принципы справедливости, юридического равенства, гарантированности государством прав и свобод человека и гражданина, возмещения государством ущерба, причиненного личности незаконными действиями государственных органов и должностных лиц.

В ст. 2 Конституции РФ провозглашается обязанность государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. Практика Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации показывает, что права и свободы человека и гражданина нередко нарушаются государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами — теми, на кого Конституцией РФ возложена обязанность признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина.

Таким образом, основными, глобальными проблемами в деле соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина являются вопросы правоприменения и неисполнения закона.

Неисполнение либо низкий уровень исполнения закона и равнодушие к такому неисполнению со стороны органов государственной власти, представителей бизнеса и широких слоев населения являются проявлением правового нигилизма, требующего целенаправленной и систематической работы по его искоренению. На этом пути, по мнению Уполномоченного, представляются обязательными такие шаги, как повышение качества законодательных норм; совершенствование, раз-

работка обеспечительных механизмов исполнения требований законодательства; повышение правовой культуры и грамотности в обществе.

Выполнение задач, направленных на повышение качества жизни граждан Российской Федерации, установление социальной справедливости и юридического равенства, также **требуют системного подхода** к организации и осуществлению правозащитной деятельности.

В связи с этим Уполномоченным было высказано предложение о создании федерального национального центра по правам человека, которое поддержал Президент РФ В.В. Путин. Такое учреждение планируется образовать на первом этапе на базе Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

В числе задач такого федерального научно-исследовательского и образовательного центра может быть:

- 1) профессиональное развитие уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, сотрудников их аппаратов, членов общественных наблюдательных комиссий, институтов гражданского общества, в том числе институтов общественного контроля;
- 2) развитие научных исследований, интеграция перспективных направлений науки и высшего образования, решение актуальных проблем юридической практики в области прав и свобод человека и гражданина;
- 3) повышение уровня правового просвещения, информирования граждан по правам человека, технологиям их конституционной и международной защиты.

Актуальность создания такой профильной научно-исследовательской и образовательной организации, которая возьмет на себя роль посредника между фундаментальной наукой и практикой, определяется современными реалиями развития российского общества, накопленным опытом в сфере защиты прав человека, необходимостью уйти от доминирования теорий о правах человека, продвигаемых в российском обществе вопре-



ки нашей истории и традициям, развития диалоговой площадки по правочеловеческой тематике.

Важными и необходимыми элементами повышения эффективности обеспечения гарантий прав и свобод человека и гражданина, а также методов их государственной защиты являются развитие научно-прикладных исследований в этой области, правовое просвещение граждан, профессиональная подготовка правозащитников.

Структурирующим звеном в решении этой масштабной задачи может стать создание специальной образовательной и научно-исследовательской площадки, аккумулирующей лучшие интеллектуальные ресурсы страны в сфере специализированной защиты прав человека и обеспечивающей комплексную систему профессиональной подготовки.

За 20 лет работы института Уполномоченного накоплен значительный объем аналитических материалов, в том числе более 600 специальных докладов уполномоченных по правам человека¹, издания журналов «Омбудсмен», «Бюллетень Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации». Однако содержащиеся в них предложения, так же как и множество защищенных диссертаций, опубликованных статей и монографий, посвященных проблемам прав человека, остаются недостаточно востребованными в практической деятельности законодателей, судебных органов, органов исполнительной власти, правозащитников, поскольку отсутствует центр, в котором аккумулировались бы научные разработки и осуществлялась их координация.

Введение комплексной системы профессиональной подготовки уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, общественных правозащитников, членов общественных наблюдательных комиссий может существенно

¹ Имеются в виду Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации. С докладами уполномоченных можно ознакомиться на страницах «Правозащитной карты России» (URL: http://map.rightsrf.ru/Karta_Yadro/sub_ross_fed.html).

повысить качество защиты прав человека, ограждая институт правозащиты от влияния чуждых России мировоззренческих взглядов, соблюдая приверженность традиционным ценностям российского общества.

Сегодня с очевидностью можно утверждать, что необходима разработка **комплексной программы**, позволяющей преодолеть фрагментарность регулирования в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, создать условия для осуществления согласованных действий органов государственной власти, органов местного самоуправления и общественных организаций.

Такой комплексной программой может стать **Национальная стратегия государственной политики в сфере соблюдения и защиты прав человека** (далее — Стратегия), которая определит цели и приоритетные направления дальнейшего совершенствования обеспечения гарантий прав и свобод человека и гражданина, форм и методов их соблюдения и защиты.

В качестве целей Стратегии возможно определить следующие ориентиры: достойное качество жизни населения в соответствии с принципами социальной справедливости; высокий уровень индекса человеческого развития; наличие условий, обеспечивающих гражданам и их объединениям возможности реализации своих прав; высокий уровень правосознания в обществе, активное участие институтов гражданского общества в правозащитной деятельности; системность и эффективность государственных механизмов реализации и защиты конституционных прав и свобод человека, укрепляющих доверие к органам государственной власти.

Приоритетными направлениями Стратегии должны стать стимулирование и поощрение соблюдения государственными органами конституционного принципа приоритета прав и свобод человека как высшей ценности; гармонизация отношений государственных и общественных институтов, развитие системы общественного контроля; совершенствование механизмов правовой помощи; эффективность работы органов государственной власти в интересах граждан, прозрачность их деятельности



для общества; усиление гарантий восстановления нарушенных прав и свобод человека и гражданина.

Актуальными проблемами, с которыми сталкивается Россия на пути реализации идеи прав человека как высшей ценности, являются новые вызовы и угрозы идеалам прав человека, обусловленные ситуацией в мировой глобальной политике.

Ненавистническая риторика и бездоказательные обвинения со стороны ряда зарубежных политиков¹, использование темы прав человека для узких политических целей приводят к уменьшению роли и значения самого понятия «права и свободы», к девальвации прав человека, их восприятию как фигуры речи, к потере веры в справедливость, размыванию института прав человека в целом.

При необъективных, фальсификационных антироссийских измышлениях о нарушениях прав человека в Российской Федерации идет навязывание новых подходов Запада к пониманию и «эксплуатации» идеи прав человека всему остальному миру, что чревато самыми серьезными последствиями для будущего всего мирового сообщества. Реальна угроза таким базовым правам, как право на мир, безопасность, жизнь человека, свобода передвижения.

В таких условиях важно сосредоточиться на развитии взаимодействия и сотрудничества с омбудсменами, национальными институтами прав человека зарубежных государств.

Без преувеличения историческим событием 2017 г. можно назвать создание **Евразийского альянса омбудсменов** (далее — Альянс), учредителями которого, кроме Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, выступили омбудсмены Республики Армения, Исламской Республики Иран, Республики Кыргызстан. Меморандум о создании Евразийского

¹ Яркими примерами тому является поспорное право российских спортсменов выступать под Государственным флагом Российской Федерации на зимних Олимпийских играх в Пхенчхане, воспрепятствование российским гражданам реализовать свои избирательные права в единый день голосования в Украине.

альянса омбудсменов был подписан 5 декабря 2017 г. в Москве и ознаменовал учреждение нового интеграционного объединения. Планируется формирование единого портала для обмена информацией, единого реестра обращений, вступление в Альянс новых членов.

Создание Альянса является первым шагом на пути образования единого евразийского гуманитарно-правозащитного пространства. Его основные задачи — распространение знаний о способах защиты гражданских и индивидуальных прав; сотрудничество в сфере обеспечения защиты прав; осуществление международного сотрудничества с международными и региональными организациями, зарубежными омбудсменами и ассоциациями омбудсменов в пределах полномочий, установленных для них сторонами.

Сотрудничество с правозащитными институтами зарубежных государств относится к одному из способов решения проблем регулирования и защиты прав и свобод человека и гражданина. Вместе с тем основополагающей задачей является консолидация внутренних сил, способных обеспечить соблюдение и защиту конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Э.А. ПАМФИЛОВА,

*Председатель Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации*

КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ФУНДАМЕНТАЛЬНАЯ ОСНОВА СОЦИАЛЬНОГО ПОРЯДКА ГОСУДАРСТВА

12 декабря 1993 года, в тяжелое, переломное для страны время всенародным голосованием была принята Конституция Российской Федерации. Она определила фундаментальные основы социального порядка, в котором мы живем, и в центр государственной политики был поставлен человек, свобода его личности.

Именно поэтому на нас лежит особая ответственность — ответственность выбирать людей, осуществляющих властные полномочия, готовых работать на благо общества, а не для удовлетворения собственных амбиций, — тех, кто в своей ежедневной работе готов руководствоваться Конституцией Российской Федерации.

Право выбирать и быть избранными, закрепленное ст. 32 Конституции, — это не просто право, но и долг. Это нелегкая обязанность, которую мы сами возложили на себя во имя общего блага. И хотя выборы в России свободные еще и в том смысле, что у граждан есть право выбирать, приходится ли на избирательные участки, я уверена: приходиться и голосовать — это единственно верное решение.

Однажды страна проголосовала за Конституцию. Теперь мы должны регулярно подтверждать свой выбор ответственным отношением к своим избирательным правам.

Т.Я. ХАБРИЕВА,

*директор Института
законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве РФ,
член Президиума Ассоциации юристов России*

МОНИТОРИНГ КОНСТИТУЦИИ: ДОКТРИНА, ИНСТРУМЕНТАЛЬНАЯ ЦЕННОСТЬ И ПЕРСПЕКТИВЫ ИНСТИТУАЛИЗАЦИИ

В канун 25-летия Конституции Российской Федерации конституционная проблематика находится в центре внимания правоведов и государственных деятелей. Это вполне объяснимо, так как юбилейная дата принятия Основного Закона государства является серьезным поводом для переосмысления с позиций современного научного знания изменившихся мировоззрения, философских и жизненных смыслов исторических реалий, в которых принималась Конституция. Исследование ее роли в жизни российского общества, анализ успехов и трудностей, сопровождавших процесс построения конституционализма в России, позволят рассмотреть перспективы конституционного развития страны.

По истечении двух с половиной десятилетий без всякого преувеличения можно утверждать, что принятие ныне действующей Конституции стало одним из главных правовых достижений постсоветской эпохи. Это событие ознаменовало важнейшие преобразования, повлекло изменение не только основ государственного и социального устройства, но и правового социокода российского общества. Конституция обеспечила смену общественно-экономической фор-



мации, сохранив единство государства, создав условия для открытости миру уникального социально-экономического, интеллектуального и духовного потенциала России, заложила фундамент современного российского конституционализма, на долгие годы определила вектор государственного, правового, социального, экономического и культурного развития страны.

За четверть века Конституция РФ приобрела свойства не только акта прямого действия, но и живого, сочетающего в себе способности поддержания стабильности и необходимой динамики документа, наполняемого федеральными конституционными законами, правовыми позициями Конституционного Суда РФ, правоинтерпретационными актами международных и национальных органов и организаций, юридической доктриной, все более проявляющей черты источника права. В то же время конституционные нормы продолжают служить ориентиром для структурных изменений, отражающих закономерности и логику развития российского общества.

Конституция РФ является одним из современных основных законов, отражающих лучшие достижения конституционной мысли и практики, развивающих общемировые тенденции конституционного развития, вобравших в себя многие базовые ценности, выработанные вековым развитием человечества. Российское законодательство XXI в. обнаруживает новые грани социальной ценности Конституции, связанные с ее способностью оказывать стабилизирующее воздействие на деятельность государства и общества. Вместе с тем она демонстрирует свойства развивающейся правовой материи¹, способность к обновлению.

В научном и профессиональном сообществе обсуждаются вопросы, так или иначе связанные с оценкой результатов 25-летнего действия Конституции России, ее ценности для российского общества и государства, с перспективами обновления. Эти вопросы, конечно, непростые, а ответы на них едва ли будут однозначными. В связи с этим сложность представляют задача поиска истины —

¹ См.: Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в современном мире: Монография. М.: Наука РАН, 2016. С. 8.

определения степени объективности, обоснованности высказанных суждений и прогнозов, а также проблема выбора тех из них, на которых следует строить стратегию дальнейшего конституционного развития страны. Для их решения экспертных оценок недостаточно. Необходимы и другие инструменты, позволяющие обеспечить объективность и достоверность выводов, обоснованность конкретных правотворческих инициатив.

Одним из таких инструментов может стать правовой мониторинг, проведение которого на постоянной основе в отношении такого объекта, как Конституция РФ, способно сыграть существенную роль в деле обеспечения реальности, стабильности и необходимой динамики Основного Закона государства, а также его правовой охраны (в частности, от преждевременных или непроработанных изменений).

Этот тезис актуален не только для России. Осознание инструментальной ценности мониторинговых исследований в конституционно-правовой сфере демонстрируют и ученые (их коллективы)¹, и различные организации². Есть основания полагать, что создание и применение этого инструмента, встра-

¹ Мониторинг конституционных процессов в России, проведенный Институтом права и публичной политики Российской Федерации в рамках проекта «Двадцать лет демократического пути: укрепление конституционного порядка в современной России» (см. подробнее: Мониторинг конституционных процессов в России // Аналитический бюллетень. 2011. № 1; 2012. № 1—4; Медушевский А. Конституционный мониторинг: программа и результаты экспертного опроса в России // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. С. 43—54; Основы конституционного строя России: двадцать лет развития / Под ред. А.Н. Медушевского; послесловие В.Б. Пастухова. М.: Институт права и публичной политики, 2013; Конституционные принципы и пути их реализации: российский контекст: Аналитический доклад / Отв. ред. А.Н. Медушевский. М.: Институт права и публичной политики, 2014; Конституционный мониторинг: концепция, методика и итоги экспертного опроса в России в марте 2013 года / Под ред. А.Н. Медушевского. М.: Институт права и публичной политики, 2014.

² Оценка по странам индекса верховенства права, проведенная Домом свободы США (<https://freedomhouse.org/search/search-page/1/0/index%20of%20rule%20of%20law>), а также Всемирным проектом правосудия (The World Justice Project) в 2010—2018 гг. (<https://worldjusticeproject.org/our-work/wjp-rule-law-index/previous-editions-wjp-rule-law-index>).



ивание его в механизм конституционного правообразования¹ и, возможно, конституционного контроля, формирование многоуровневой системы мониторинга конституции (включающей как национальный, так и наднациональный уровни) в ближайшем будущем станет одним из новых трендов глобального конституционного развития, а в перспективе — неотъемлемым элементом конституционного правопорядка, конституционной законности, конституционализма в целом². К этому уже имеются предпосылки, которые важно осмыслить. В их числе можно назвать:

1) развитие стандартов конституционности, являющихся следствием «интернационализации» и «глобализации» конституционализма³, контроль за соблюдением которых должен быть обеспечен необходимыми правовыми инструментами;

2) «интернационализация» средств оценки национальных конституций и законодательства, появление универсальных методик, позволяющих ее осуществлять⁴;

3) расширение сферы конституционного регулирования, появление признаков формирования права второго модерна⁵,

¹ См. подробнее: *Дерхо Д.С.* Конституционный мониторинг в механизме конституционного правообразования // Евразийский юридический журнал. 2014. № 10 (77). С. 108–114.

² По мнению Г.Г. Арутюняна, конституционный мониторинг способен превратиться в элемент конституционного строя (см.: *Арутюнян Г.Г.* Конституционный мониторинг как гарантия преодоления дефицита конституционализма (концептуальные подходы): Доклад на Ереванской международной конференции 22 октября 2016 г. (http://www.concourt.am/armenian/structure/president/articles/yerevan_conf2016_ru.pdf)).

³ См.: *Зорькин В.Д.* Цивилизация права и развитие России. М., 2015. С. 217; *Шустров Д.Г.* Прирученный Левиафан: государство как объект конституционно-правового регулирования. СПб., 2014. С. 362–363.

⁴ См., например: Контрольный список вопросов для оценки соблюдения верховенства права (Venice Commission — Opinion CDL-AD(2016)007-e. Rule of Law Checklist, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11–12 March 2016)) ([http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-rus](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-rus)).

⁵ *Зорькин В.Д.* Право в цифровом мире. Размышление на полях Петербургского международного юридического форума (<https://rg.ru/2018/05/29/zorkin-zadacha-gosudarstva-priznavat-i-zashchishchat-cifrovy-e-prava-grazhdan.html>).

рост популярности идей о новых правах человека и их новых носителях¹;

4) увеличение количества поправок к Конституции РФ и числа инициатив о ее изменении;

5) упоминание практики применения норм Конституции РФ в числе объектов мониторинга правоприменения в постановлении Правительства РФ от 19 августа 2011 г. № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации»²;

6) развитие доктрины мониторинга конституции.

Идея мониторинга Конституции была выдвинута и обоснована учеными Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (далее — Институт) еще в 2008 г.³, последовательно разрабатывалась в последующие годы в рамках одного из научных направлений Института — правового мониторинга⁴ и применялась в ходе проведения конкрет-

¹ См.: *Степин В.С.* Современные цивилизационные кризисы и проблема новых стратегий развития. М., 2018; *Он же.* Формирование правового сознания и поиск новых стратегий цивилизационного развития: Доклад на пленарном заседании XIII Международной школы-практикума молодых ученых-юристов «Право в условиях цифровой реальности» (Москва, ИЗиСП, 6 июня 2018 г.) (http://www.izak.ru/img_content/pdf/Право%20перед%20вызовами%20цифровой%20реальности).

² Собрание законодательства РФ. 2011. № 35. Ст. 5081.

³ См.: *Черногор Н.Н.* Мониторинг конституции: постановка проблемы // Законодательство и экономика. 2008. № 11. С. 49–52; *Он же.* Мониторинг конституции и его инструментальная роль // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2008. № 12. С. 37–43.

⁴ *Тихомиров Ю.А.* Организация и проведение правового мониторинга // Право и экономика. 2006. № 10. С. 11–15; *Горохов Д.Б., Спектор Е.И., Глазкова М.Е.* Правовой мониторинг: концепция и организация // Журнал российского права. 2007. № 5. С. 25–38; *Горохов Д.Б., Глазкова М.Е.* Организация правового мониторинга в системе федеральных органов исполнительной власти // Журнал российского права. 2008. № 4. С. 17–29; Правовой мониторинг: Научно-практическое пособие / Под ред. Ю.А. Тихомирова, Д.Б. Горохова. М.: Юриспруденция, 2009; Механизм правового мониторинга: Научно-практическое пособие / Отв. ред. А.В. Павлушкин. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2012 и др.



ных фундаментальных и прикладных исследований¹. Однако тогда она не получила широкого отклика отечественных правоведов, но ее восприняли юристы из других стран, в частности, Республики Беларусь². Вскоре стали известны результаты упомянутых выше мониторинговых исследований, проведенных как в России (мониторинг конституционных процессов в России, осуществленный Институтом права и публичной политики Российской Федерации), так и за рубежом (оценка по странам индекса верховенства права Домом свободы США, также Всемирным проектом правосудия), доктринальные разработки правоведов в Республике Армения³. К настоящему времени

¹ См., например: Концепции развития российского законодательства / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М.: Эксмо, 2010; Научные концепции развития российского законодательства: Монография / С.Е. Нарышкин, Т.Я. Хабриева, А.И. Абрамова и др.; Отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. 7-е изд., доп. и перераб. М.: ИД Юриспруденция, 2015; Мониторинг законодательства о лесах и животном мире: Научно-практическое пособие / С.А. Боголюбов; Редкол.: С.А. Боголюбов, Д.Б. Горохов, Д.О. Сиваков; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. М.: Юриспруденция, 2011 и др.

² См.: Миклашевич П.П. Конституция Республики Беларусь — ориентир совершенствования правовой системы и конституционного контроля // Вестник Конституционного Суда Республики Беларусь. 2009. № 1. С. 97—115; Сатолина М.Н. Мониторинг Конституции Республики Беларусь как фактор создания единого информационно-правового пространства государства // Право.by. 2011. № 1. С. 8—15; Гуйда Е.П. О правовом мониторинге в Республике Беларусь // Актуальные вопросы совершенствования правовой системы на современном этапе: Материалы Междунар. науч.-практ. конференции, посвященной 90-летию профессора С. Г. Дробязко. Минск, 11—12 октября 2012 г. Минск, 2012.

³ Арутюнян Г.Г. Системный мониторинг конституционализма и перспективы развития конституционного контроля (www.concourt.am); Он же. Конституционный мониторинг. Ереван, 2016; Он же. Перспективы конституционного мониторинга на основе «Контрольного списка верховенства права» ([file:///C:/Users/%D1%82%D0%B5%D0%BE%D1%80%D0%B8%D1%8F9/Desktop/1510056422-monitoring-perspectives2016.pdf](http://C:/Users/%D1%82%D0%B5%D0%BE%D1%80%D0%B8%D1%8F9/Desktop/1510056422-monitoring-perspectives2016.pdf)); Он же. Конституционный мониторинг как гарантия преодоления дефицита конституционализма (концептуальные подходы): Доклад на Ереванской международной конференции 22 октября 2016 г. (http://www.concourt.am/armenian/structure/president/articles/yerevan_conf2016_ru.pdf).

эта идея приобрела общеевропейское звучание, после того как стала предметом обсуждения Европейской комиссии за демократию через право (далее — Венецианская комиссия) и получила одобрение и поддержку этого авторитетного экспертно-консультативного органа¹.

Можно констатировать, что в доктрине намечилось несколько направлений развития концептуальных основ «мониторинга конституции»², большинство из которых объединяет, пожалуй, только наименование — «конституционный мониторинг». В остальном их отличие весьма существенно, так как в рамках каждого из них по-разному определяется объект мониторинга, его субъекты, цели, задачи и принципы, технология и методика проведения, а также механизм его влияния на конституционно-правовую практику.

1. Первое направление представлено концепцией, которая условно может быть обозначена как социологическая. Она предложена участниками проекта «Двадцать лет демократического пути: укрепление конституционного порядка в современной России» (2011—2013)³. Наряду с концепцией ими подготовлена и применена в конкретных исследованиях методология и программа конституционного мониторинга.

¹ В марте 2016 г. Венецианская комиссия на 106-м пленарном заседании заслушала сообщение Г.Г. Арутюняна (председателя Конституционного Суда Республики Армения, члена Бюро Венецианской комиссии) о концепции конституционного мониторинга. В июне этого же года в рамках 107-го пленарного заседания Научный совет Венецианской комиссии рассмотрел эту проблему и концептуальные подходы к ней, отметив важность ее дальнейшего обсуждения научным и экспертным сообществом, с участием экспертов Комиссии.

² В данном случае автор использует термин «мониторинг конституции» как обобщающий, лишь с определенными оговорками применимый для обозначения некоторых концепций, которые будут охарактеризованы ниже. Он не совпадает с наименованием этого явления, присвоенным ему другими учеными, и, строго говоря, не подходит для этого. По этой причине он взят в кавычки.

³ См.: Конституционный мониторинг: концепция, методика и итоги экспертного опроса в России в марте 2013 года / Под ред. А.Н. Медушевского.



Согласно этой концепции объектом мониторинга выступают конституционные процессы, а предметом — фундаментальные конституционные принципы, отражающие структуру и логику конституционного развития страны (плюрализма, разделения властей, федерализма, независимости судебной власти и гарантии политических прав и свобод личности). Основное содержание мониторинга — экспертные опросы, ежегодно проводимые по единой программе с фиксированными вопросами (представленными в анкете), статистическая обработка полученных ответов и их последующий научный анализ. Целью исследования является выявление степени реализации конституционных принципов на практике, в деятельности органов государственной власти¹.

Данная концепция представляется весьма ограниченной, усеченной по всем ключевым позициям, начиная от предмета мониторинга и заканчивая методикой его проведения, за что уже была подвергнута справедливой критике некоторыми юристами². В частности, было отмечено, что концепция:

1) сводит конституционный мониторинг к сбору и анализу частных авторитетных мнений путем выборочного анкетирования экспертов;

2) не позволяет создать инструмент для выявления и обобщения всей совокупности тенденций и факторов конституционного правообразования;

3) ограничивает субъектный состав конституционного мониторинга исключительно структурами гражданского общества, оставляя за его пределами государство и его органы, ориентирует на создание внесистемного, непубличного инструмента, выраженного в добровольной, саморегулируемой деятельности структур гражданского общества³.

¹ Медушевский А. Конституционный мониторинг: программа и результаты экспертного опроса в России. С. 43—44.

² См.: Дерхо Д. С. Конституционный мониторинг в механизме конституционного правообразования // Евразийский юридический журнал. 2014. № 10 (77). С. 108—114.

³ Там же.

Изучение степени реализации отдельных, пусть даже базовых, фундаментальных конституционных принципов, не дает полного представления о действии конституции, полномасштабного знания о сложившемся при ее осуществлении правовом порядке. С учетом этой и некоторых других оговорок можно заключить, что рассматриваемый подход правильней именовать «концепцией социологического мониторинга реализации конституционных принципов». Это в большей степени соответствует ее содержанию.

2. Второе направление демонстрирует вектор максимально-го расширения объекта мониторинга, круга его субъектов, задач содержания и др. Так, согласно концепции конституционного мониторинга Г.Г. Арутюняна его объектом выступает конституционализм, общественная жизнь в целом. Основное предназначение мониторинга — выявлять, оценивать и восстанавливать нарушенный конституционный баланс, обеспечивать динамизм развития, стабильность в многомерном социальном обществе. В числе основных задач конституционного мониторинга указаны: гарантирование необходимого и достаточного уровня конституционализма в стране; преодоление деформированного восприятия основополагающих конституционных ценностей и принципов в обществе, повышение уровня конституционного правосознания; обеспечение необходимого уровня конституционализации политического поведения институтов власти и социального поведения личности; системное обеспечение конституционности государственного управления; выявление и учет транснациональных критериев оценки социального поведения человека и власти¹.

Субъекты мониторинга — все конституционные субъекты: человек, институты гражданского общества, органы публичной власти, выступающие в системной целостности². При этом

¹ Арутюнян Г.Г. Системный мониторинг конституционализма и перспективы развития конституционного контроля.

² Арутюнян Г.Г. Конституционный мониторинг как гарантия преодоления дефицита конституционализма (концептуальные подходы).



конституционный мониторинг определен как «средство и возможность гарантирования на основании конституционной диагностики конституционного баланса в динамике, преодоления дефицита конституционализма, обеспечения стабильного и динамичного развития»¹. Следует отметить важную деталь — автор данной концепции рассматривает конституционный мониторинг в качестве формы реализации функции конституционного контроля². Он придает большое методологическое (апеллируя к п. 17, 18, 22, 25, 29, 31, 33–37, 43) и методическое значение (обращаясь к п. 20, 25, 34, 43–120) Контрольному списку вопросов для оценки соблюдения верховенства права, утверждая, что Список дает полный, систематизированный инструментарий для количественной и качественной оценки верховенства права. Такое многослойное раскрытие состояния верховенства права создает исчерпывающее представление также о реальном состоянии конституционализма и об уровне конституционной культуры в стране. При осуществлении конституционного мониторинга Список приобретает исключительное, исходное значение с позиций как методологических подходов, так и методических ориентиров³.

Не вдаваясь в детальное рассмотрение концепции Г.Г. Арутюняна, отметим ее значительную инструментальную ценность для практики государственно-правового и конституционного строительства, так как она, помимо прочего, открывает возможность для выстраивания многоуровневой институциональной системы мониторинга, элементами которой могут выступать национальные и наднациональные субъекты и структуры.

3. Третье направление развивается посредством разработки и применения методики оценки соблюдения верховенства пра-

¹ Арутюнян Г.Г. Конституционный мониторинг как гарантия преодоления дефицита конституционализма (концептуальные подходы).

² Арутюнян Г.Г. Системный мониторинг конституционализма и перспективы развития конституционного контроля.

³ Арутюнян Г.Г. Конституционный мониторинг как гарантия преодоления дефицита конституционализма (концептуальные подходы).

ва, а также экспертных мнений и доктринальных положений¹, выработанных в процессе работы над ней. В настоящее время такая методика оформлена в виде упомянутого ранее Контрольного списка вопросов для оценки соблюдения верховенства права, который призван сформировать механизмы оценки соблюдения верховенства права в конкретной стране с точки зрения ее конституционной и правовой структуры, действующего законодательства и судебной практики и обеспечить объективную, подробную, транспарентную и единообразную оценку. Контрольный список ориентирован в основном на оценку правовых гарантий, но в нем есть и контрольные показатели, относящиеся к правоприменению. В рамках этого направления не провозглашается цель создания механизма конституционного мониторинга, или мониторинга конституций, однако очевидно, что выводы Комиссии создают необходимую методологическую и в некотором смысле идеологическую основу для создания такого инструмента (на что справедливо обращает внимание Г.Г. Арутюнян²).

Верховенство права является «всеобщим базовым принципом» на международном (ООН) и региональном (Совет Европы, ОАГ, ЛАГ, Африканский союз и др.) уровнях. Наряду с демократией и правами человека верховенство права — один из трех взаимодействующих и частично дублирующих друг друга основных принципов Совета Европы. Обеспечение и реализация этих трех принципов считается единой и главной целью Совета Европы.

Верховенство права, по заключению Комиссии, представляет собой не абстрактное понятие, а определенную совокупность критериев, принципов и институтов, подразумевает четкую и предсказуемую правовую систему, в которой каждый гражданин имеет право на достойное, равноправное и разумное отношение в соответствии с законом со стороны всех лиц, обла-

¹ См. подробнее: *Хабриева Т.Я.* Венецианская комиссия как субъект интерпретации права: Монография. М.: Статут, 2018.

² Там же.



дающих властью, а также возможность оспорить их решения в независимых и беспристрастных судах в рамках справедливого судебного разбирательства.

Венецианская комиссия не имеет мандата на проведение по собственной инициативе такой оценки, поэтому полагает, что контролирующими органами в этом вопросе могут быть как уполномоченные международные (и региональные) организации, так и внутренние структуры в государствах. При подготовке заключений в отношении какой-либо страны Комиссия в рамках своей компетенции основывает свой анализ на параметрах Контрольного списка вопросов.

Общей чертой, объединяющей некоторые из приведенных выше концепций, является определенный дуализм организационной и функциональной основ конституционного мониторинга. Он рассматривается их адептами, с одной стороны, как инструмент, встроенный в другие виды публично-правовой деятельности: конституционный контроль¹, конституционное правотворчество², с другой — как самостоятельное явление, функция органов государственной власти.

4. Концепция Института по ряду позиций отличается от всех упомянутых выше доктринальных воззрений и может быть позиционирована как самостоятельное направление в развитии доктринальных основ мониторинга конституции. Основные идеи, на которых следует строить систему мониторинга Конституции в России, состоят в следующем.

Мониторинг Конституции (данное название представляется более точным по сравнению с конституционным мониторингом) следует проводить посредством применения правового мониторинга. Он является универсальным инструментом и может применяться в отношении разных объектов (что было обосновано в упомянутых выше работах Института и подтверждено практи-

¹ См.: Арутюнян Г.Г. Системный мониторинг конституционализма и перспективы развития конституционного контроля.

² Дерхо Д.С. Указ. соч.

кой мониторинговых исследований¹⁾, в том числе конституции. Следовательно, мониторинг конституции как один из видов правового мониторинга можно и нужно органично встроить в уже созданный и функционирующий механизм. Этот путь представляется оптимальным по следующим причинам:

1) по своей природе и функциональному предназначению мониторинг конституции представляет собой приложение универсального инструмента к одному из объектов, который объективно может быть исследован посредством применения данного инструмента и в современных условиях требует такого исследования;

2) доктриной правового мониторинга созданы необходимые научные основы для институализации мониторинга конституции;

3) в стране уже сформированы система правового мониторинга (официальное наименование — мониторинг правоприменения, не вполне точно, о чем Институт неоднократно заявлял), правовая, организационная, методическая и другие основы его проведения, что упрощает задачу институализации его нового вида (хотя нельзя отрицать, что потребуются их коррекция);

4) выделение мониторинга конституции в самостоятельное, организационно и функционально обособленное направление государственной деятельности может привести к дублированию функций субъектов мониторинга, конкуренции результатов, «распылению» кадрового и иного ресурса.

Проводимый на постоянной основе мониторинг Конституции РФ позволит:

1) существенно усовершенствовать технологию правового мониторинга — оптимизировать последовательность этапов и операций, осуществляемых в процессе проведения мониторинга законодательства и правоприменительной практики;

¹ См., например: Концепции развития российского законодательства / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М.: Эксмо, 2010; Научные концепции развития российского законодательства: Монография / С.Е. Нарышкин, Т.Я. Хабриева, А.И. Абрамова и др.; Отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. 7-е изд., доп. и перераб. М.: ИД Юриспруденция, 2015.



2) обеспечить согласованность целей, задач правового мониторинга, а также критериев и показателей качества законодательства и правоприменительной практики;

3) изменить логику правового мониторинга, т.е. проводить мониторинг не законов, а конкретных конституционных принципов, институтов и норм. Это поможет зафиксировать и оценить пределы усмотрения законодателя, диапазон поисков и изменений законодательных решений в рамках конституционных установлений¹, а также четко структурировать законодательство по отраслям, оптимизировать работу по его систематизации;

4) пересмотреть подходы к применению Конституции в правовом мониторинге — перейти от ее использования в качестве одного из инструментов мониторинга к ее восприятию как одного из его объектов, реально действующего Основного Закона государства, реализуемого и применяемого субъектами правоотношений в практической деятельности, в повседневной жизни, имеющего свои «циклы», достоинства и недостатки. Это даст возможность официально оценивать и определять эффективность конституционных принципов и норм, которые в настоящее время не подвергаются такой оценке при осуществлении правового мониторинга;

5) скорректировать технологию планирования нормотворческой деятельности на всех уровнях власти, реализовать в ней схему: «норма Конституции — закон — подзаконный акт», устранить разрывы в такой правовой цепи;

6) повысить авторитет Конституции среди рядовых граждан, а также сформировать у них убеждение в ее реальности, непосредственном действии, особой правовой охране путем придания публичности и открытости информации о результатах мониторинга Основного закона государства;

¹ Например, за 25 лет существенно изменилось правовое регулирование общественных отношений, связанных с организацией местного самоуправления в Российской Федерации, нестабильна позиция федерального законодателя в вопросах разграничения полномочий между уровнями власти и т.п.

7) обеспечить реализацию регулятивной и идеологической функции Конституции РФ, а также приоритета норм главы 1 «Основы конституционного строя» над другими конституционными нормами;

8) укрепить механизм особой правовой охраны Конституции посредством обоснования любых инициатив о поправках или пересмотре Конституции с помощью аналитической информации, полученной в ходе мониторинга, и экспертных заключений¹.

Инструментальная ценность мониторинга Конституции РФ состоит в том, что он направлен на решение задачи создания оптимального механизма правотворчества и правореализации, соответствующего потребностям общества.

Воплощение идеи мониторинга Конституции повлечет уточнение концепции правового мониторинга, его структуры, включающей планирование, координацию, контроль, методическое сопровождение; потребует в первую очередь совершенствования научной основы, что впоследствии может привести к возникновению нового научного направления — теории мониторинга Конституции.

В связи с этим актуализируется задача по разработке методики мониторинга Конституции, определения критериев и показателей оценки ее норм, корреляции результатов мониторинга Конституции с результатами других видов мониторинга (экологического, финансового и т.п.), установление существующих в этой области закономерностей.

Для становления мониторинга конституционных норм требуется официальное признание деятельности по проведению правового мониторинга как функции государства, его закрепление в законодательстве. Мониторинг норм Конституции должен стать неотъемлемым элементом законотворчества и правоприменительной практики.

Необходимым условием становления мониторинга Конституции будет официальное признание такой деятельности в качестве функции государства, закрепление ее в законодательстве.

¹ Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практика: Монография / Под ред. Н.Н. Черногора. М., 2010. С. 40–41.



В заключение следует подчеркнуть, что создание системы и механизма мониторинга конституции приобретает черты общей закономерности глобального конституционно-правового развития. Государство и общество нуждаются в такой системе как эффективном средстве обеспечения стабильности и прямого действия конституции, в том числе Конституции РФ.

Причины внедрения мониторинга конституции в государственно-правовую практику очевидны: возможность полнее раскрыть потенциал основного закона страны, последовательное осуществление государственной власти на основе верховенства права.

Для создания системы и механизма мониторинга конституции потребуется политическая воля, целенаправленная деятельность субъектов правотворчества и правоприменения. Важную роль в этом будет играть правовая наука, так как именно она способна оснастить субъектов и участников такого мониторинга конституции методическими рекомендациями по его организации и проведению.

Ю.Я. ЧАЙКА,

*Генеральный прокурор Российской Федерации,
член Президиума Ассоциации
юристов России*

РОЛЬ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ НАДЗОРА ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Прокуратура Российской Федерации на протяжении многих лет является одним из важнейших государственных институтов, обеспечивающих правовые начала в жизни российского общества.

Принятие 25 лет назад Конституции РФ и закрепление в ней особого конституционно-правового статуса прокуратуры Российской Федерации в системе органов государственной власти подтвердили ее важную роль в обеспечении законности и правопорядка, защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина, общества и государства.

С того момента ежегодно возрастает правозащитный потенциал органов прокуратуры. Наиболее ярко это проявляется в вопросах обеспечения важнейших социальных прав граждан, в первую очередь на образование, медицинское обслуживание, оплату труда и др.

Прокуроры на системной основе защищают права и свободы человека и гражданина, в случае их ущемления принимают



необходимые меры прокурорского реагирования, добиваются реального восстановления прав.

Только за последние полтора года прокурорами выявлено свыше 4,1 млн нарушений в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина, в целях их устранения внесено 703 тыс. представлений, по инициативе прокуроров 584 тыс. человек привлечено к дисциплинарной ответственности, 246 тыс. — к административной. По материалам прокурорских проверок возбуждено 15,5 тыс. уголовных дел.

Участие прокуроров в рассмотрении гражданских и административных дел судами также имеет приоритетом защиту трудовых, жилищных, пенсионных и иных социальных прав граждан. Большое внимание уделяется защите прав несовершеннолетних.

В интересах граждан прокуроры ежегодно обращаются за судебным принуждением более чем с 500 тыс. исков (заявлений). Свыше 99% таких исков и заявлений удовлетворяется.

В целях обеспечения конституционных прав граждан прокуроры также наделены полномочиями по вступлению в рассматриваемые судами дела социально значимых категорий: о восстановлении на работе; возмещении вреда, причиненного жизни и здоровью; об усыновлении; о принудительной госпитализации и др. Ежегодно прокуроры вступают более чем в 300 тыс. указанных дел для дачи заключений, из которых в соответствии с позицией (заключением) прокуроров судами разрешается 99% дел.

Своей деятельностью прокуратура Российской Федерации способствует эффективному обеспечению права каждого человека и гражданина на судебную защиту, гарантированного ч. 1 ст. 46 Конституции РФ.

Особое внимание прокурорами уделяется вопросам защиты прав граждан на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу граждан экологическим правонарушением, гарантированных ст. 42 Конституции РФ. Базовые принципы охраны окружающей среды и организации

рационального природопользования также заложены в ст. 9, 36 и 58 Основного Закона.

Вместе с тем, несмотря на закрепление прав граждан в области экологии на высшем законодательном уровне, их реализация остается недостаточно эффективной.

Одним из важнейших звеньев системы органов власти, призванных обеспечить соблюдение, охрану и защиту экологических прав и законных интересов граждан, в последние годы стала прокуратура.

В России создана и функционирует система специализированных природоохранных прокуратур. Прокуроры предотвращают и пресекают экологические правонарушения, принципиально ставят вопросы об ответственности виновных лиц и о взыскании причиненного ими экологического ущерба.

Прокурорским надзором охвачены все отрасли природопользования и затронут полный спектр экологических проблем, включая вопросы обращения с отходами, недропользования и экологической экспертизы, охраны почв, водоемов, атмосферного воздуха, объектов растительного и животного мира, функционирования особо охраняемых природных территорий и защиты лесов.

Упреждающий характер прокурорского надзора в этой сфере позволяет своевременно реагировать на бездействие органов государственной власти и органов местного самоуправления, защищая гарантированные Конституцией РФ права граждан, обеспечивая сохранность природных компонентов для будущих поколений.

В настоящее время деятельность прокуратуры России становится все более обширной и многогранной, ее функции динамично меняются с учетом потребностей государства и общества.

Принимая во внимание положения ст. 23 и 29 Конституции РФ органами прокуратуры проводится большая работа по противодействию распространению запрещенной информации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Прокурорами выявляются факты размещения в сети «Интернет» информации, содержащей пропаганду коррупции, насилия, жестокости, проституции, распространения сведений о возмож-



ности приобретения оружия, поддельных документов, товарных знаков, алкоголя, уклонения от призыва на военную службу, получения гражданства Российской Федерации, о способах совершения преступлений. В каждом случае прокурором рассматривается вопрос о направлении в суд иска об ограничении доступа к противоправным сведениям, блокировке соответствующих интернет-ресурсов.

В последнее время появились принципиально новые направления работы органов прокуратуры. В их числе защита прав предпринимателей.

Согласно Конституции РФ в нашей стране как демократическом правовом государстве гарантируются свободное перемещение товаров, услуг, финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности.

Цифровая эпоха задает новый темп развития государства и общества, создает качественно новые модели бизнеса, торговли и производства.

В свою очередь российская юрисдикция предоставляет целый ряд преимуществ для осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности.

С учетом важности поставленных руководством страны задач эффективная защита прав и интересов бизнеса является приоритетом в деятельности прокуроров.

В целях обеспечения прав и законных интересов предпринимателей органами прокуратуры используется широкий спектр полномочий, включая ограничение количества проводимых контрольных мероприятий.

Количество плановых проверок в последние три года существенно сократилось, в том числе за счет введения моратория на проверки малого бизнеса.

Согласование с прокурорами внеплановых мероприятий по контролю стало серьезным барьером для необоснованного вмешательства в хозяйственную деятельность.

Ежегодно прокурорами отклоняется около 40% заявлений контролирующих органов, в большинстве случаев ввиду отсутствия оснований для их проведения.

Особое внимание прокуроров уделено обеспечению соблюдения прав инвесторов. Принципиальную оценку получают нарушения их прав при оказании финансовой и имущественной помощи, передаче в собственность арендуемых помещений. На постоянном контроле остаются вопросы исполнения законодательства о предоставлении инвесторам публичных услуг, включая выдачу различных разрешений и лицензий.

Благодаря прокурорскому вмешательству ликвидируется задолженность перед предпринимателями по государственным и муниципальным контрактам.

За три года кропотливой работы долги перед хозяйствующими субъектами погашены в размере около 104 млрд руб.

Объективные потребности российского общества в утверждении верховенства права обусловили наделение прокурора полномочиями по участию в правотворческой деятельности. И, как показывает практика последних лет, это позволяет прокурору быть активным участником нормативного обеспечения законности и правопорядка.

При этом важно и то, что, обеспечивая надзор за исполнением законов в различных сферах правоотношений и на различных уровнях, рассматривая ежегодно миллионы обращений граждан, прокуратура владеет информацией о качестве законов, об уровне их исполнения, о степени правовой урегулированности общественных отношений и об изъянах правотворчества. Кроме того, повседневная работа прокурора сопровождается мониторингом правового пространства. Выявляя в практической деятельности пробелы, противоречия и другие недостатки законодательства, прокурор имеет возможность для участия в его совершенствовании, не нарушая фундаментальный принцип разделения властей.

Правотворчество органов прокуратуры, в том числе и в силу своего предупредительного значения, в настоящее время является одним из приоритетных направлений деятельности. Прокурорами уже на этапе подготовки правовых актов предпринимаются меры по устранению в них противоречий Конституции РФ и федеральному законодательству.



Ежегодно только в аппарате Генеральной прокуратуры РФ готовится более 700 экспертных заключений на проекты федеральных законов, которые приняты к рассмотрению парламентом либо готовятся Правительством РФ для внесения на рассмотрение. Генеральная прокуратура РФ заявляет свою позицию по всем проектам, связанным с вопросами защиты прав и свобод человека, борьбой с преступностью, обеспечением национальной безопасности.

Бесспорно, большое значение придается работе, направленной на совершенствование регионального и муниципального нормотворчества, выявление и исключение норм, противоречащих Конституции РФ и федеральному законодательству.

Активно используя предоставленное уставами (конституциями) субъектов Российской Федерации право законодательной инициативы, прокуроры эффективно взаимодействуют с региональными органами государственной власти, принимают непосредственное участие в совершенствовании регионального законодательства в целях повышения уровня защиты прав граждан, интересов общества и государства. Кроме того, на постоянном контроле прокуроров находятся вопросы недопущения принятия незаконных нормативных правовых актов, исключения коррупциогенных факторов на стадии проектов и своевременного приведения нормативных правовых актов в соответствие с изменившимся федеральным законодательством.

Соблюдение конституционных прав граждан — одно из приоритетных направлений прокурорского надзора за исполнением законов на досудебных стадиях уголовного судопроизводства.

Согласно ст. 29 и 30 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокуроры наделены полномочиями по осуществлению надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие. Предметом такой деятельности является соблюдение прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, выполнения

оперативно-розыскных мероприятий и проведения расследования, а также законность принимаемых при этом решений.

Только в первом полугодии 2018 г. прокурорами на досудебных стадиях уголовного судопроизводства выявлено 2,765 млн нарушений законов, в том числе почти 2 млн — при приеме, регистрации и рассмотрении сообщений о преступлениях. В ходе оперативно-розыскной деятельности установлено 307 тыс. нарушений законодательства об оперативно-розыскной деятельности.

Участие прокуроров в судебном разбирательстве уголовных дел, включая поддержание от имени государства законного и обоснованного обвинения, всегда являлось одним из важнейших направлений деятельности российской прокуратуры.

Возложенная на органы прокуратуры функция уголовного преследования наиболее полно реализуется именно в судебных стадиях уголовного процесса.

Используя весь арсенал предоставленных законом полномочий, прокуроры защищают конституционные принципы и постулаты, обеспечивают защиту гарантированных Конституцией РФ прав граждан, вовлеченных в сферу уголовного судопроизводства, а также охраняемых публичных интересов.

Качественное поддержание государственного обвинения, своевременное реагирование на неправосудные решения посредством их обжалования, участие в разбирательстве дел в судах проверочных инстанций — это далеко не исчерпывающий перечень форм деятельности прокуроров в судебных стадиях уголовного процесса. При этом сущность разнообразных форм (способов) реализации прокуратурой функции уголовного преследования не меняется: прокурор, участвующий в любом суде в разбирательстве любого уголовного дела, отстаивает принципы законности и справедливости, выступая гарантом соблюдения прав и защиты интересов различных участников процесса.

Следует подчеркнуть уникальность российской прокуратуры и в сфере международно-правового сотрудничества.

Генеральная прокуратура РФ является единственным в Российской Федерации компетентным органом по вопросам выдачи



лиц для привлечения к уголовной ответственности или исполнения приговора, определяющее значение при осуществлении полномочий в указанной сфере имеет ч. 1 ст. 61 Конституции РФ, содержащая прямой запрет на выдачу граждан Российской Федерации другому государству. По этим основаниям по запросам компетентных органов иностранных государств Генеральной прокуратурой РФ только в прошедшем году отказано в выдаче из России 46 лиц, а в первом полугодии текущего года — 17.

Запрет на выдачу своих граждан не означает освобождение от уголовной ответственности. За совершенные за границей преступления российские граждане несут ответственность в России по российским законам.

В завершение необходимо отметить, что современная прокуратура демонстрирует способность успешно решать задачи укрепления правопорядка, защиты прав и свобод граждан, интересов государства. Подтверждением доверия со стороны людей может служить стабильно высокое количество ежегодно поступающих в органы прокуратуры обращений. Только в прошедшем году поступило свыше 4,8 млн жалоб и заявлений о нарушениях в различных сферах жизнедеятельности. По итогам их рассмотрения прокурорами приняты исчерпывающие меры для восстановления прав граждан, защиты интересов государства и общества.

С.М. ШАХРАЙ,

*декан Высшей школы государственного аудита МГУ,
председатель Центральной контрольно-ревизионной комиссии
Ассоциации юристов России*

ЧЕТВЕРТЬ ВЕКА КОНСТИТУЦИИ РОССИИ: ДОЛГИЕ ЛЕТА!

Конституция Российской Федерации работает и меняет окружающую действительность уже 25 лет. А потому она с полным правом может считаться долгожителем не только по российским меркам, но и по мировым стандартам. Чествуя юбиляра, обычно обращаются к его истории, вспоминая значимые события и разного рода достижения. Но мне, как юристу, которому выпал редчайший шанс в профессиональной карьере и всей жизни стать соавтором Основного Закона своей страны, хотелось бы уделить особое внимание не прошлому, а будущему российской Конституции, возможностям творческой реализации заложенных в ней моделей и политико-правовых инструментов.

Как известно, современные конституции — это не только правовой документ высшей юридической силы, но также система философских представлений, принципов и идей, которые в совокупности являют собой «отлитую в праве» культурную матрицу общества и определяют **образ желаемого будущего страны**.

Конституционный образ новой России как ориентира развития многомерен, он состоит из различающихся по своему содержанию и внутренней логике, но органически взаимосвязанных конституционных моделей. Среди них — модель отноше-



ний общества и государства, модель государственного устройства, модель политической системы, модель экономического порядка и многие другие модели, отражающие представления о должных принципах устройства и регулирования фундаментально важных сфер и отношений.

25-летний юбилей Конституции РФ стимулирует к тому, чтобы в очередной раз провести *стратегический аудит* конституционного «плана и факта». Тем более что этот, по сути, классический сюжет о соотношении юридической и фактической конституции в условиях новых глобальных вызовов и ускоряющихся социальных трансформаций (в первую очередь вследствие цифровой революции) приобретает особую глубину и актуальность. Но речь не идет о выяснении «на сколько процентов» реализована та или иная конституционная модель. Задача в том, чтобы выявить и показать не попавшие в поле зрения либо неочевидные возможности действующего Основного Закона, которые могут быть востребованы для решения самых актуальных задач — как сегодня, так и в будущем.

Одной из таких задач является, например, совершенствование *избирательной системы*. Речь идет не о процедурах выборов, а о самих принципах, которые лежат в их основе.

Из буквального толкования норм Конституции РФ следует, что, декларируя в целом право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, Основной Закон конкретизирует принципы избирательного права только применительно к выборам Президента РФ. Уточнение принципов, на которых основываются выборы депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации и органов власти на местах, передано на усмотрение законодателя. Как показывает практика, представление о том, что демократические выборы обязательно должны быть всеобщими, равными и прямыми, является достаточно условным. Как сама Конституция, так и федеральное и региональное законодательство устанавливают ограничения и цензы для реализации активного и пассивного избирательного права. Эти инструменты

дают широкие возможности для модификации порядка формирования выборных органов (особенно на уровне регионов и местного самоуправления) при условии, что вводимые цензы не будут противоречить положениям Основного Закона.

Например, на уровне местного самоуправления, особенно на территориях со смешанным национальным составом, можно использовать принципы пропорционального представительства граждан. Это позволит создать условия, когда инструментом решения проблем национальной политики будет не федеральное министерство, а институт национально-культурной автономии, реализуемый на уровне местного самоуправления.

Возможны также ситуации, когда эффективным для реализации целей и задач, стоящих перед конкретными местными органами, будет использование принципа представительства от профессиональных сообществ.

Очень современным и своевременным было бы принятие решения о том, что **на уровне местного самоуправления вправе голосовать только добросовестные налогоплательщики**. Такой подход соответствует самой сути местного самоуправления, поскольку граждане, выбирая соответствующие органы, осуществляют власть не только «под свою ответственность», но и на собственные средства. А значит, выбранные в подобной процедуре местные структуры всегда будут находиться под пристальным контролем избирателей, которым совсем небезразлично, на какие цели и насколько эффективно расходуются их деньги. Из этого также следует, что **подлинное местное самоуправление возможно лишь там, где люди имеют достаток, собственность, сознательно платят налоги и имеют хотя бы минимальную финансовую и налоговую культуру**.

Еще одна сфера, где могут быть применены нереализованные возможности Конституции, — *развитие парламентаризма*.

В эффективно работающих государствах именно парламент становится ключевой площадкой, где происходит согласование интересов различных общественных групп по поводу целей и стратегий общественного развития и создаются правовые механизмы для их реализации. Поэтому интерес к совер-



шенствованию функционирования парламентаризма особенно возрастает в условиях, когда новые вызовы и глобальные перемены требуют согласованного ответа и быстрой перенастройки целевых указателей.

При этом сам парламент и в России, и в мире является живым политическим организмом, который постоянно меняется и совершенствуется в ответ на разнообразные вызовы современности — как внутриполитические, так и глобальные. Эта способность к динамичному развитию крайне важна для обеспечения жизнеспособности парламента и политической системы в целом. Но здесь необходимо соблюдать баланс между темпами нововведений и сохранением базовых принципов, на которых стоит любой парламентаризм. В противном случае парламент как идея и как институт либо вырождается в пустую формальность, за которой скрываются разного рода отхождения от демократии — как в сторону авторитарного режима, так и в сторону «власти толпы», охлократии, либо превращается в бесформенную и потому беспомощную и бесполезную структуру, потому что слишком быстрые темпы изменений приводят к тому, что на практике просто невозможно наладить профессиональную законодательную работу.

Внутрипарламентские механизмы согласования интересов начинают «буксовать» в болоте дурно понятой многопартийности, как это было в России накануне Октябрьской революции и в 90-х годах XX в. Но порой сами депутаты неадекватно понимают, что значит быть созвучными современности, и начинают реагировать законодательными инициативами едва ли не на каждую «горячую новость» СМИ. В результате за всеми этими формально резонансными, но, по сути, локальными решениями может быть утеряна стратегическая перспектива.

Чтобы сохранить необходимый баланс между новизной и преемственностью в становлении современного парламентаризма и демократии, важно, с одной стороны, способствовать развитию политического творчества, расширению формальных рамок процедур и отношений, постоянно совершенствовать законо-

дательство при сохранении духа парламентской идеи и парламентаризма. С другой стороны, требуется сохранять в неизменности базовые конституционные принципы парламентаризма и других основ государства и общества, поскольку стабильность Основного Закона является краеугольным камнем политической стабильности.

Для того чтобы эффективно решать эти задачи, представляется целесообразным ускорить решение вопроса о разработке и принятии *Федерального конституционного закона «О Федеральном Собрании (парламенте) Российской Федерации»*.

В соответствии с Конституцией Федеральное Собрание Российской Федерации является не только законодательным, но и представительным органом власти, в его статусе и структуре отражается федеративная природа государства и принципы многопартийной политической системы. И если в действующих законах в той или иной мере регулируются законодательные функции парламента, то остальные его характеристики практически не нашли своего последовательного и системного выражения в правовых актах. Специальный закон о парламенте позволил бы упорядочить и придать системность нормам, отражающим сущностные особенности места и статуса этого органа в системе высшей государственной власти, упорядочить и «легализовать» сложившиеся принципы и алгоритмы взаимодействия с другими органами власти Российской Федерации, политическими партиями, институтами гражданского общества.

Федеральный конституционный закон о Федеральном Собрании (парламенте) Российской Федерации будет призван играть роль инструмента практической реализации норм Конституции и потому должен носить преимущественно процедурный характер, закрепляя и развивая механизмы и алгоритмы взаимодействия парламента со всеми конституционными институтами и всеми сферами общественной жизни.

Появление такого закона позволило бы в полной мере реализовать принцип разделения и самостоятельности ветвей власти, провозглашенный ст. 10 Основного Закона.



Следует также уделить внимание возможностям развития парламентаризма, предоставляемым *новыми цифровыми технологиями*, которые уже в ближайшем будущем могут поменять само соотношение между представительной и прямой демократией, радикально изменить механизм осуществления государственной власти, работу президента, парламента, судебной системы, местного самоуправления. Эту мысль подтверждает история начала 1990-х годов, когда внедрение несложной по современным меркам системы электронного голосования на съездах народных депутатов СССР и РСФСР¹ радикально изменило политическую систему страны. Прямым следствием того, что поименные результаты голосования становились немедленно известны СМИ и всем гражданам, стало то, что депутаты больше не могли голосовать по указанию руководства КПСС: они стали действовать так, как и должно быть в демократической системе, — исходя из интересов избирателей.

Развитие IT-технологий и резкое увеличение числа пользователей интернета дает широкие возможности для расширения зоны контакта и взаимного влияния государства и общества не только «сверху вниз» (концепция Открытого (электронного) правительства), но и «снизу вверх» (идеи интернет-демократии). Формирование новых социально-политических практик, связанных с использованием цифровых технологий, открыло уникальную возможность использования интернет-платформ для ускорения социальных трансформаций, для повышения устойчивости и жизнеспособности человеческих сообществ. Платформенные решения становятся технологической основой для расширения контактной зоны между органами государственной власти и гражданами, бизнесом и обществом в целом. А внедрение в процессы голосования технологии «блокчейн» может сделать невозможным искажение воли избирателей, подтасовку результатов выборов.

¹ Автору статьи посчастливилось быть разработчиком юридической части алгоритма этой системы.

Наряду с повышением открытости парламента цифровые технологии открывают широкие возможности для развития подлинной интернет-демократии, поскольку становится возможным очень быстро принимать в форме референдума (общегосударственного или местного) в режиме онлайн все важнейшие решения самими гражданами. **Это радикально изменит роль и место парламента, соотношение прямой и непосредственной демократии.**

Неоднократно уже говорилось и о конституционных возможностях для создания *правительства парламентского большинства*, идея которого не противоречит ни духу, ни букве модели «президентско-парламентской республики», в которой правительство имеет двойную ответственность — перед президентом и перед парламентом. Если подобная модель окажется политически востребованной, достаточно внести необходимые изменения в регламенты обеих палат и в Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации», закрепив новую политическую традицию, согласно которой Президент РФ может представлять на утверждение парламенту в качестве Председателя Правительства РФ лидера парламентского большинства или парламентской коалиции.

Все возможности для реализации такого алгоритма действий дает Основной Закон.

Поскольку Правительство РФ в соответствии со ст. 110 Конституции РФ является федеральным органом исполнительной власти, то, согласно п. «г» ст. 71 Конституции, установление порядка его организации и деятельности находится в исключительном ведении Российской Федерации, по предметам же ведения, согласно ч. 1 ст. 76 Конституции РФ, принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы.

Таким образом, *закрепление принципа формирования Правительства на основе парламентского большинства может быть осуществлено без изменения Конституции РФ путем принятия либо изменения действующего Федерального конституционного закона о Правительстве РФ, а в определенных случаях — и обычного федерального закона.*



Конституция дает политикам и законодателям «коридор возможностей», в границах которых может развиваться политическое и правовое творчество. Например, в российской политической практике уже были прецеденты, когда глава правительства назначался по особой процедуре — путем рейтингового голосования. Отечественный опыт и опыт других стран показывает, что сила вновь созданных или уже существующих политических традиций оказывает на поведение элит более сильное стимулирующее воздействие, чем санкции закона. А закрепление в законе норм, выработанных политической практикой или «здравым смыслом» законодателя и направленных на конкретизацию процедуры образования федеральных органов государственной власти, не только не противоречит, но и прямо соответствует букве и духу Конституции РФ.

Конституция содержит массу возможностей для дальнейшего развития федеративных отношений и даже решения вопросов геополитического характера. Например, до настоящего времени не была реализована на практике возможность, которую дает Конституция для определения статуса автономной области, автономных округов. Как известно, согласно ч. 3 ст. 66 Конституции автономная область, автономные округа вправе инициировать принятие специального федерального закона, конкретизирующего особенности статуса соответствующих субъектов Российской Федерации.

Конституция не препятствует изменению статуса субъекта Российской Федерации. Этот механизм мог бы быть использован для решения проблем, связанных с единственным эксклавным регионом России — Калининградской областью. В силу своего уникального географического положения область имеет особое значение для национальной безопасности России, а также внешнеполитических, оборонных и экономических интересов государства на Балтике и в Европе в целом. При этом крайне важным является соблюдение баланса между активно развивающимися процессами экономической интеграции Калининградской области с Балтийским регионом и Евросоюзом в целом

и обеспечением суверенитета и интересов Российской Федерации на части своей территории. *Особенности положения области могли бы быть описаны в федеральном конституционном законе с использованием термина «статус территории федерального значения» на основании возможностей, которые дает ст. 66 (ч. 5) Конституции РФ.*

Фактически действующий Основной Закон не содержит препятствий даже для восстановления СССР, точнее для вступления России в новый Союз государств на территории постсоветского пространства. Согласно ст. 79 Конституции 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. Указанная норма была успешно реализована в процессе укрепления интеграционных связей Российской Федерации и Республики Беларусь, ознаменовавшихся учреждением в 1999 г. Союзного государства России и Белоруссии. Этот политический и юридический опыт может быть использован в процессе дальнейшей реинтеграции государств на постсоветском пространстве.

Приведенные выше и многие другие примеры показывают, что сегодня, как и 25 лет назад, действующая Конституция РФ обладает исключительным креативным потенциалом. Это позволяет Основному Закону оставаться действенным и актуальным, обеспечивая закрепление результатов общественно-политического творчества и новых политических традиций.

Б.С. ЭБЗЕЕВ,

*член Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации*

КОНСТИТУЦИИ РОССИИ – 25 ЛЕТ

*Заметки участника Конституционного совещания
и члена Комиссии по доработке проекта
Конституции*

Более четверти века назад не стало СССР. Великое государство пало жертвой бесталанности собственного руководства, оказавшегося неспособным ответить на вызовы эпохи, ожидания собственного народа и непрекращающуюся информационную войну. В глубоком кризисе, поразившем экономику, политическую и духовно-культурную сферы, общественное сознание, оказалась Россия. Под угрозу была поставлена государственная бытийность нашего народа.

Полагаю, что сама разработка проекта Конституции и всенародное голосование 12 декабря 1993 г. явились первым и очень важным шагом на пути консолидации народа и восстановления его государственного духа. Расколотое общество, наконец, обрело надежду. В этом, на мой взгляд, заключается великое историческое значение акта всенародного голосования и принятия Конституции России.

Новый Основной Закон прервал прежнюю традицию конституционной организации страны. Само понятие «Конституция» было наполнено принципиально новым содержанием; из спосо-

ба закрепления строя абсолютного государства с неограниченной властью она стала законом, закрепившим строй демократического социального правового государства, власть которого ограничена суверенитетом народа и правами человека и гражданина. Она впитала в себя социокультурный опыт нашего народа и отразила европейскую и мировую культуру конституционного обустройства общества. Главное — Конституция учредила конституционный строй, в основу организации и функционирования которого положены современные идеи и ценности конституционализма, в полной мере и без изъятий сохраняющие свое значение.

Конституционный строй есть демократия, защищенная Конституцией. Мы синтезировали собственную социокультурную традицию и юридический образ сложившегося в ходе европейской истории порядка социальных отношений и институтов. Тем самым в новых исторических условиях вернулись на путь естественно-исторического развития, прерванного Великой российской революцией 1917 г., не отбрасывая, однако, всего позитивного, что было присуще 70-летнему опыту развития отечественной государственности на советском этапе ее существования.

Принципы конституционного строя России охватывают все сферы жизни общества: социальную, экономическую, политическую и духовно-культурную. В их числе — главенствующее положение в системе конституционных ценностей человека, его прав и свобод, принципы правового государства, социального рыночного хозяйства, плюралистической демократии, разделения властей и др.

Этим обусловлены две основные функции Конституции — рациональной организации социального порядка, не препятствующей «освоению» Конституцией новых условий и обстоятельств исторического развития, и стабилизирующего воздействия на юридически оформленный ею социальный порядок, который в результате такого оформления приобретает значение конституционного строя. Этим обусловлено и долголетие Конституции.



Естественно-правовое основание Конституции

Перед составителями проекта Конституции прежде всего стояла задача отыскания прочного основания, на котором должны покоиться Основной Закон и отечественный правопорядок в целом, что, в свою очередь, требовало осмысления всей совокупности социального опыта, а не только практики правового регулирования.

Конституционное совещание сознавало, что современный конституционализм не есть замкнутый в себе позитивный правопорядок, который всегда несовершенен и рано или поздно приходит в противоречие с социальной средой, как это случилось с прежним правопорядком; он должен быть дополнен надпозитивными правовыми принципами, сила которых не только предполагается, но и прямо признается Конституцией. Речь идет о принципах, которые позитивированы основным правопорядком государственной и общественной жизни и в силу прямого веления Конституции являются непосредственно применимыми принципами.

Наша Конституция в самой своей сущности основывается на естественном праве, оно предопределяет основные принципы конституционного устройства государства и общества, которые реализуются устанавливаемым Конституцией позитивно-правовым порядком либо поручаются законодателю.

В результате сегодня естественное право не есть «просто» содержательная характеристика общественного сознания, отражающая социальные ожидания общества и формулируемая философией права. Естественно-правовые принципы, позитивированные Конституцией, обязывают не только законодателя, но и исполнительную власть, а также правосудие. В правовом государстве, смысл которого в том числе заключается в том, что вся публичная сфера поставлена под контроль суда, не может быть отказано в защите общепризнанных прав человека на том основании, что они не воспроизведены в Конституции; напротив, согласно ст. 55 Конституции России, находящейся в систем-

ном единстве с ее ст. 2, 15, 17, 18, «перечисление в Конституции Российской Федерации основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина». Тем самым исключается конституционный вакуум в части каталога прав человека и их защиты; одновременно устанавливается критерий преодоления пробельности законодательства либо его неопределенности в процессе правоприменения. Наконец, этими положениями Конституция России декларирует равную справедливость для всех и ориентирует правоприменительную практику, прежде всего судебную, на отказ от некритичного позитивизма. Не человек существует для правосудия, а правосудие для человека. При том, однако, что «равная справедливость для всех» ограничена сферой права и вполне уживается с признанием преимуществ, связанных с обладанием собственностью.

Синтез естественного и позитивного права образует нормативное единство Конституции. Перед нами не стоит дилемма: «право» или «закон». И право, и позитивирующий его закон — в этом заключается конституционный вектор развития отечественного правопорядка, прямо закрепленный в ч. 1 и 2 ст. 15 Конституции. Такое единство не противопоставляет различные социальные слои, но, напротив, объединяет сочленов общества в единое целое и открывает пространство сотрудничества составляющих его элементов. Не противостояние различных слоев общества и их противоборство за политическое господство, а социальная солидарность — в этом заключается универсальная объективная составляющая Конституции и основное содержание ее сущностной характеристики. Отсюда проистекает и возложение на человека определенных тягот во имя общего блага, но одновременно и охрана свободы и достоинства личности. Этим обусловлено и ограничение всемогущества государства, которое без риска своей делегитимации может действовать лишь в определенных пределах.

Иными словами, мы обязаны Конституции возрождением философии естественного права и его современным социаль-



ным наполнением, освобожденным от последовательного и грубого системоцентризма, характерного для исторического прошлого отечественного конституционализма. Возможно, как раз это позволило закрепить в Конституции хорошо продуманный стандарт прав человека и гражданина.

Основной вопрос Конституции

В начале 1990-х годов мы оказались перед необходимостью выработки таких форм политико-юридической организации общества, которые могли бы обеспечить устойчивое развитие России и достойное место нашего народа в современном мире. Можно было бы попытаться вернуться к гипертрофированному коллективизму в организации жизни: общество и его интересы — все, а ценность человека, «винтика» огромного социального организма, относительна. Но Конституционное совещание в своем подавляющем большинстве хорошо сознавало, что такой возврат неизбежно вернул бы нас к тоталитарным формам организации публичной власти, отказу от демократии и прав человека, подавлению всякого инакомыслия, игнорированию прав и интересов меньшинства. Человек во всем многообразии его жизненных проявлений из цели социального развития вновь мог превратиться в средство, ценность которого определяется мерой его вклада в достижение целей такого развития.

Гораздо реальнее была опасность гиперболизации роли индивидуального начала в организации общественной жизни: человек, отделенный от других людей и общества в целом, — все, а общее благо — ничто. Сторонников такого видения будущего России, которое базировалось на наивном убеждении в автоматизме «социальной механики» и могучей «руке рынка», которая все расставит по своим местам, было немало.

Словом, извечная борьба между системоцентризмом и персоноцентризмом и необходимость выбора, который надлежало сделать составителям проекта. От этого зависела устойчивость учреждаемой Конституцией системы. Приведу в связи с этим

один исторический пример: 14 июля 1789 г. восставшие парижане штурмом взяли знаменитую королевскую тюрьму Бастилию. Замок, превращенный в узилище для врагов монархии, был разобран на кирпичи, а кирпичи, в свою очередь, проданы. И это вовсе не случайный факт, но отражение победившего свободного рынка, который развивался во Франции в предшествующие Великой французской революции 600 лет. Устойчивость системы, пришедшей на смену абсолютизму, основывалась в прошлом и основывается сейчас на эффективности собственности.

Отечественный исторический опыт иной. Огромные пространства нашей Родины и относительная малочисленность населения не позволили рынку развиваться до такой степени, чтобы гарантировать целостность государства и его поступательное развитие. Главным двигателем культуры и прогресса нашей страны и основным фактором устойчивости государственно-правовой системы всегда выступала энергичная и эффективная власть.

Конституция установила, что человек в его индивидуальном и социальном бытии является высшей ценностью. Но человек — не изолированный от общества индивид и не «винтик» огромного социального механизма, не имеющий самостоятельной ценности. Он живет и развивается в системе социальных связей и в сообществе людей, высшей и самой совершенной формой которого выступает Российское государство. Это означает, что его социальный и юридический статус сам обладает индивидуально-социальным характером. Как раз в соединении личных и коллективных начал в организации социума и определении места в нем человека заключается существо современного российского конституционализма.

Именно этим определяется сформулированный Конституционным совещанием ответ на основной вопрос современного российского конституционализма: Конституция соединила два фундаментальных принципа — свободу и неотъемлемые права человека и сильное государство, вменив им в обязанность уважать и защищать друг друга. Тем самым она соединила ценности свободы, включая здоровую индивидуальность, пред-



приимчивость и инициативу, с ценностями взаимной ответственности, присущей коллективизму. В этом состоит основа социальной солидарности и взаимных обязанностей личности и государства.

Отвечая на этот вопрос, мы не копировали так называемые международные стандарты, эволюционно выросшие из другой, существенно отличной от отечественной, истории. Исторически именно сильное Российское государство является главным фактором нашего развития. Оно возможно лишь при условии, что органичная для нашего государства функция созидания и социального служения будет занимать в деятельности государства доминирующее положение.

Конституционное совещание, однако, хорошо сознавало и другое: сила государства не должна перерастать во всевластие государственного аппарата. Мы провозгласили нашу Родину правовым государством, а это означает, что человек должен быть надежно защищен от произвола чиновника-бюрократа не только Конституцией, но и развивающим ее законодательством и государственными институтами. Именно поэтому Конституция России поставила под контроль правосудия всю публичную сферу и гарантировала каждому судебную защиту его прав и свобод, в том числе посредством обжалования в суд решений и действий (или бездействия) органов государственной власти и местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц. Этому служит и разветвленная система государственных институтов, в том числе органы народного представительства и исполнительной власти, местное самоуправление, прокуратура, уполномоченные по правам человека и правам ребенка.

Суверенитет России в глобализирующемся мире

Конституция России, развивая отечественный опыт взаимодействия национального и международного права и учитывая практику конституционного регулирования других государств, преодолела препятствия к открытости внутреннего правопо-

рядка для норм международного права. В данном контексте весьма примечателен ряд положений преамбулы Конституции, в том числе об осознании многонациональным народом России себя частью мирового сообщества, уважении к общепризнанным принципам равноправия и самоопределения народов, утверждении прав и свобод человека и гражданина. Вижу в этом свидетельство ясного понимания объективного характера региональных, континентальных и планетарных интеграционных процессов и ориентации Российского государства на равноправное участие в них.

В развитие положений преамбулы ч. 4 ст. 15 Конституции устанавливает, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры России являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Словосочетание «общепризнанные принципы и нормы международного права» содержится также в ст. 17, 63, 69 Конституции.

Это в том числе означает, что общепризнанные принципы и нормы международного права являются обязательными для субъектов российского права. Эти принципы и нормы в силу их опосредования Конституцией и прямого конституционно-го веления обязывают законодателя, исполнительную власть и правосудие, ориентируют их, определяют пределы дискреции и устанавливают определенные запреты. Они составляют интегральную часть правовой системы России (ч. 4 ст. 15) и являются критерием, которым руководствуется Российское государство, признавая, т.е. определяя круг, объем и пределы, и гарантируя, т.е. юридически, организационно и материально обеспечивая, права и свободы человека и гражданина (ст. 17, 55). Эти принципы и нормы упоминаются и в иных статьях Основного Закона (ст. 63, 69).

Словом, мы стали открытым обществом. Однако реалии постсоветского мира оказались разительно не похожи на радужные



картинки всеобщей любви не разделенных идеологией государств, которые рисовались два с половиной десятилетия назад. За эти годы мир не стал более стабильным. Явственно деградируют ключевые международные институты, разрушается фундамент миропорядка, а грубое внешнее вмешательство в жизнь стран и народов стало обычным инструментом геополитики и передела сфер влияния.

Оправдание этой политики, проводимой якобы во имя демократизации режимов и привнесения в соответствующие страны прав человека, ищут в так называемых мировых ожиданиях. В действительности, однако, речь идет не о «мировых ожиданиях», а об обеспечении беспрепятственного доступа к ресурсам других стран и потере ими своей цивилизационной идентичности, а национальными государствами — своего суверенитета. Мир стоит сегодня перед дилеммой: либо согласиться с дальнейшим размыванием основ миропорядка и неизбежным торжеством права силы, либо коллективно встать на их защиту; либо суверенные государства вполне вписываются в процессы глобализации и сохраняют контроль над своими национальными богатствами, либо суверенитет объявляется реликтом прошлого и оказывается на свалке политической истории.

Едва ли можно спорить с тем, что глобализация есть объективная реальность, обусловленная замкнутостью планеты, формированием мирового хозяйства, глобальными коммуникациями и т.д. Обычно ее связывают с качественно более высокими уровнями интегрированности, целостности и взаимозависимости стран и народов. Отсюда понимание глобализации как геоэкономического, геополитического и геогуманитарного явления, которое в том числе требует юридического осмысления и решения, основанного на единых для участников этого процесса организационных и регулятивных стандартах.

Однако глобализация сопровождается глобальной же конкурентной борьбой, в которой активно используются средства политического, экономического, информационного, а также военного давления и по-разному распределяются негативные

последствия глобализации и предоставляемые ею блага. Сегодня очевидно, что сложившиеся глобальные и региональные инфраструктуры и оформляющие их правовые системы не в состоянии сами по себе гарантировать интересы участвующих в интеграционных процессах государств. В равной мере они не в состоянии блокировать экономическую, политическую или военную экспансию отдельных государств или их группировок, объединенных тесными узами.

В этом заключается один из главных вызовов самому принципу государственной бытийности нашего народа. Должен признаться, что среди участников Конституционного совещания было немало приверженцев ограничения суверенитета Российского государства.

Во-первых, речь шла о внешнем аспекте суверенитета России. В частности, в проекте Конституции, переданном на обсуждение Конституционного совещания, даже говорилось о возможности уступки Россией части своих полномочий наднациональным органам и международным организациям, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина.

Во-вторых, в части, касающейся внутреннего аспекта государственного суверенитета, представители республик настаивали на разделении суверенитета между Российской Федерацией и ее субъектами. Перед Конституционным совещанием стоял вопрос о природе российского федерализма, который многими толковался как договорный. Согласие с этим означало бы поддержку так называемого парада суверенитетов, под которым в тот исторический период понимали принятые большинством республик в составе России декларации о суверенитете, и неизбежно привело бы к активизации центробежных тенденций.

Теория делимости суверенитета, которой аргументировали свою позицию сторонники такого решения, вовсе не так безобидна, как ее изображали тогда. Эта теория в истории конституционализма выставлялась дважды. И оба раза с политическими целями. В эпоху Великой французской революции она использовалась в борьбе с абсолютизмом для обоснования ограниче-



ния власти монарха в пользу народа и создания «идеального государства», в основе которого — разделение властей, каждая из которых сама является суверенной. Людовик XVI был казнен, а теория делимости суверенитета быстро оказалась в чужах не юридических древностей, которые, казалось бы, изжили себя навсегда.

Второй раз эта теория служила обоснованию конструкции союзного государства — создания в 1871 г. вокруг Прусского королевства федеративного государства — Германской империи из ряда независимых государств с немецким населением. Она была воспринята и отечественной конституционной практикой на советском этапе ее развития и получила закрепление в конституциях СССР 1924 и 1936 гг. Она нашла отражение и в Конституции СССР 1977 г. в форме права сепарации, т.е. выхода союзных республик из состава СССР. Тем самым под советскую государственность была заложена мина замедленного действия, которая взорвалась в 1991 г.

Нетрудно заметить, что данная теория и основывавшаяся на ней конституционная практика базировались на смешении понятий государственной власти и суверенитета и отождествлении суверенности государственной власти с представлениями о суверенитете государственного органа. В действительности делится не суверенитет; рациональная организация государства и власти обуславливает разграничение предметов ведения и полномочий различных звеньев единой публичной власти.

Но сегодня теория делимости суверенитета оказывается вновь востребованной Западной Европой и вновь с политическими целями, в частности, в связи с процессами европейской интеграции и постепенной трансформации Европейского союза в федеративное государство. Европейский конституционализм все более приобретает характер транснационального феномена, для которого присуще самоограничение суверенитета государствами — членами ЕС в пользу наднациональных органов власти (ч. 2 ст. 9 Конституции Австрии, ч. 1 ст. 23 Основного закона ФРГ, ч. 3 ст. 28 Конституции Греции и т.д.).

С этой точки зрения, реанимация теории делимости суверенитета в этих государствах имеет под собой вполне очевидное основание. Она считается западноевропейской юриспруденцией вполне оправданной, даже если противоречит строгой юридической логике, что, впрочем, доказывает только то, что политическое содержание категории суверенитета доминирует над ее юридической формой, подверженной различным превращениям.

Но это ни в коей мере не может служить аргументом в ее пользу в отечественной юридической науке или конституционно-правовой практике государственного строительства России. Участие России в формировании международного гуманитарного консенсуса не влечет отказа от государственного суверенитета либо его ограничения. Мы не состоим в «государстве государств», а участвуем в «сообществе государств», покаящемся не на началах господства и подчинения, а на суверенном равенстве и сотрудничестве государств. Именно поэтому в ст. 79 Конституции особо оговорено, что участие России в межгосударственных объединениях и передача им части своих полномочий возможны не только при условии, что такая передача не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина, как это предлагали многие, но и не противоречит основам конституционного строя, в том числе суверенитету России.

Суверенное Российское государство, стабильное в своих конституционных устоях и динамичное в развитии, как и столетия назад, остается главным двигателем культуры и прогресса нашей Родины, ее цивилизационной и политической идентичности и неперенным условием свободы и благополучия каждого человека и народа в целом. Главное — в учете потребностей экономического, социального, духовного развития страны, основанном на понимании специфики освоения нашим народом ценностей конституционализма. Такой учет, свободный от иллюзий и чрезмерных надежд, и ясное осознание, что общепланетарная или региональная интеграция не ограничивается только гуманитарной сферой, но требует также общего экономического пространства, общего пространства внешней безо-



пасности, общего пространства науки и образования, включая культурные аспекты, — предпосылка и гарантия обеспечения национальных интересов России и эффективности ее участия в такой интеграции.

Историческая заслуга Конституционного совещания заключается и в том, что оно также отвергло принцип договорной федерации применительно к России; Конституция закрепила принцип конституционной федерации, основанной на Конституции России как единой и в конституционно-правовом смысле неделимой. Мы не союзное государство и тем более не союз государств. Базовым основанием Российской Федерации является суверенитет Российского государства, его верховенство на своей территории и независимость во внешних сношениях.

Государство и гарантии прав человека

Современные представления о роли государства и его месте в механизме правозащиты, несмотря на противоположность изначальных социальных установок, испытывают на себе сильное влияние солидаризма с большей или меньшей степенью присущей ему конституционализации основных экономических, социальных и культурных прав. Конституционное совещание стояло перед выбором: провозгласить Россию либо правовым государством (в этом участники совещания были едины), либо социальным правовым государством (против чего возражали многие). Наиболее последовательным выразителем первой точки зрения выступала палата Конституционного совещания, объединявшая коммерсантов и товаропроизводителей, и ее руководитель. Хорошо помню жаркую дискуссию после его выступления, в которой автору данной статьи довелось принять участие.

Комиссия по доработке проекта Конституции поддержала вторую точку зрения: Россия была провозглашена не только правовым, но и социальным государством, и это совершенно естественно, ибо естественно-исторические процессы эволюции государства привели к тому, что государственная власть объек-

тивно трансформируется во власть социального служения, которая по своей природе связана не только правовыми, но также социальными и нравственными узами, выступающими в качестве внутренних мотивов ее деятельности.

Как раз этим предопределяется, повторимся еще раз, известное сближение ранее непримиримых в своих регулятивно-правовых установках индивидуализма и коллективизма: свобода индивида должна быть совместима с благом общества; в свою очередь благо общества не может основываться на несвободе индивида. Отсюда проистекает осознание синтеза в содержании свободы и личных, и коллективных начал.

Именно государство признается теперь доминирующим институтом Конституции, который, благодаря принадлежащей ему власти, в пределах своей территории организует все общественные отношения, включая рынок, предпринимательство, собственность. Согласно этому представлению, получившему закрепление в Конституции, государство не есть угроза правам и свободам, напротив, именно оно выступает гарантией свободы и прав личности. Свобода от государства осталась в прошлом.

Личность как сочлен государства и ассоциации людей как элементы общества не пассивны в отношениях с государством, коль скоро оно является демократическим. Личность обретает право на государство, и речь теперь идет не о *«свободе от государства»*, а о *«свободе в государстве и при его содействии»*. Это — взаимодействующие компоненты единой социальной системы, связанные не только правами, но и взаимными социальными обязательствами и юридическими обязанностями во всех основных сферах устройства социального порядка; по существу, государство выступает посредником между совокупным человеком и его свободой. В основе этого — естественная солидарность как выражение взаимной ответственности государства и личности, которая «материализуется» в том числе во взаимных правах и обязанностях.

Права человека и гражданина — это обязанности государства. Этим обусловлено привнесение в конституционализм феномена конституционных обязанностей демократического государ-



ства как участника социальных и правовых отношений, который в большинстве современных конституций стал реальностью. Вне учета этой реальности адекватное определение характера участия, а также роли государства в обеспечении культуры и прогресса, равно как сущностных характеристик права, едва ли возможно.

В Конституции закреплены два источника обязанностей государства перед индивидом. Одни из них вытекают из принципа правового государства, в том числе воздерживаться от вмешательства в некоторые сферы индивидуальной автономии и личной жизни гражданина и гарантировать их от такого вмешательства со стороны иных лиц. Другие являются рефлексом принципа социального государства и заключаются в оказании индивиду положительных услуг, в том числе материально, организационно и юридически гарантировать соответствующие права, которые вне организующего, нормирующего и контролирующего участия государства, его органов и должностных лиц, а также бюджетных ассигнований не могут быть реализованы. Тем самым на государство возлагается защита конституционных прав личности от всяких случайностей.

Государство сегодня не может удовлетворяться лишь задачей устранения преград, которые препятствуют реализации свободы. Независимо от конституционного провозглашения, функция социального служения в той или иной мере присутствует в деятельности всех государств, особенно развитых. Эта функция споспешествования государства благу народа и его членов в отечественном конституционализме выражается трояким образом: в форме провозглашения принципа социального государства; посредством провозглашения конституционных обязательств государства в качестве ориентиров его деятельности, которые имеют значение принципов организации и функционирования социальной системы; наконец, в признании государством экономических, социальных и культурных прав человека и их конституционном закреплении.

Это означает восприятие индивидуалистической концепции свободы некоторых существенных элементов, характерных

в прошлом для коллективистских концепций свободы. Самим установлением экономических, социальных и культурных прав и свобод Конституция вторгается в ту сферу отношений, в которой наиболее явно может проявляться неравенство граждан и которое выступает одной из наиболее существенных причин социальной зависимости и юридического превосходства одних индивидов над другими.

Такое восприятие Конституцией концепции социально-экономических прав неоднозначно интерпретируется наукой права, в которой данная группа прав нередко противопоставляется традиционным правам человека и гражданина, провозглашенным на заре индустриализма. Их часто вслед за западноевропейской и англосаксонской конституционно-правовой доктриной именуют «мнимыми» и отрицают субъективно-правовую природу социально-экономических прав. Эти права рассматриваются как идеологические и политические категории, идеалы, намерения, лозунги-задачи, которые могут быть обозначены как принципы деятельности государства, выражающие заинтересованность общества (в полной занятости, обеспечении материального минимума, достаточного для поддержания среднего уровня, и пр.), но не подлежащие судебной защите права. Общество в рамках имеющихся возможностей должно удовлетворять нуждающихся лиц, поскольку это не угрожает свободе предпринимательства.

В восприятии этих представлений отечественной юриспруденцией и государственно-правовой практикой это ведет к тому, что главный акцент делается на защите от дискриминации по социальным, религиозным и национальным признакам, осуществляемой объективным правопорядком и правосудием, но не на гарантиях реального пользования гражданами сокрытыми в этих правах социальными благами. Считается, что последнее — результат социальной политики государств, но не реализации основных прав.

Между тем Конституция воплощает в себе не либеральную, а либерально-социальную модель организации взаимоотношений человека и государства, соединяющую в себе ценности инди-



видуальной свободы и взаимной ответственности государства и человека. Традиции негативной трактовки свободы, присущей классическому либерализму, остались в прошлом. Социально-экономическая и духовно-культурная сферы общества не остались вне позитивного нормирующего воздействия Конституции.

В связи с этим проблема сводится не только к установлению пределов этих прав и юридических механизмов их реализации, но и к гарантированию пользования этими правами и теми социальными благами, которые в этих правах сокрыты. Следовательно, основные права и свободы, закрепленные в Конституции, накладывают на государство не только пассивную обязанность воздержания от вмешательства в границы свободы индивида, но и активную (позитивную) обязанность, выражающуюся в законодательной, управленческой и судебной деятельности, направленной на содействие в практическом осуществлении принадлежащих человеку прав и свобод. И если в случае с гражданскими и политическими правами правозащитная обязанность государства заключается в невмешательстве в сферу самоопределения и индивидуальной автономии личности и ее ограждении от посягательств органов публичной власти и их должностных лиц, то в сфере экономических, социальных и культурных прав речь уже идет о позитивных обязанностях государства. Государство в этом случае предоставляет личности соответствующие блага или гарантирует их от посягательств иных лиц. В большей мере это касается прав, затрагивающих великие коллективные интересы народа, — образование, науку, культуру, здравоохранение, социальное обеспечение и пр.

Впрочем, большинство из нас знает свои права, или нам кажется, что мы их знаем. Но многим из нас недостает знания обязанностей человека и гражданина. Между тем именно эта проблема в начале 90-х годов прошлого столетия приобрела мировоззренческий характер; от ее решения в большой степени зависело, станет ли будущая Конституция основным законом общества «необузданных прав», как об этом с горечью говорил наш выдающийся соотечественник А.И. Солженицын, либо ей удастся соединить

индивидуальную свободу и независимость с ответственностью и обязанностями перед обществом и за общество, вне которого личность не может ни сложиться, ни существовать. Этому взгляду противостояло видение знаменитого ученого-юриста С.С. Алексеева и видного политика А.А. Собчака, которые настойчиво предостерегали общество от закрепления в будущей Конституции России обязанностей человека и гражданина, убеждая его в том, что такое закрепление якобы из числа советских традиций, «неведомых конституциям передовых стран».

Победил взгляд, не отягощенный идеологическими мифологемами, и в Конституции России были закреплены такие принципы, которые способствуют усвоению гражданами, обладающими широкими правами и свободами, общественной дисциплины и правопорядка.

Конституционная институализация обязанностей личности позволяет точнее определить круг возлагаемых на граждан тягот, ограничивая тем самым возможности сужения рамок свободы личности государством; свобода индивида не подлежит ограничениям за пределами притязаний, легитимированных Конституцией. Эти пределы связаны с гарантиями стабильного и согласованного функционирования общества, немыслимого без определенного порядка и внутренней согласованности, разделения труда и функций.

Основные обязанности человека и гражданина совместно и в единстве с правами являются конститутивной базовой частью Российского государства и составляют существенную характеристику Конституции России. Соответственно, этим понятием обычно объединяют обязанности, которые традиционно отыскивают в статьях Конституции, специально посвященных обязанностям граждан. Речь идет обычно о позитивно закрепленных требованиях к гражданам, сформулированных как предметные обременения.

Исходя из этого, в число конституционных обязанностей граждан России обычно включают, как правило, только соблюдение Конституции и законов, уважение прав и свобод других



лиц, заботу о детях и нетрудоспособных родителях, получение основного общего образования, заботу о памятниках истории и культуры, уплату налогов и сборов, охрану природы и окружающей среды, защиту Отечества и воинскую обязанность.

Это означает, что для отечественного конституционализма характерно ограничительное понимание круга основных обязанностей; за пределами научного осмысления продолжают оставаться долг верности гражданина Российскому государству и принципам демократии, как они провозглашены Основным Законом, обязанность поддержания гражданского мира и согласия, обязывающая сила собственности, обязанность участвовать в установленных законом формах в поддержании правопорядка и отправлении правосудия, а также обязанности-запреты и обязанности-ограничения. Нам можно упрекнуть себя и в том, что и те конституционные обязанности, которые находятся в сфере внимания исследователей, зачастую интерпретируются в отрыве от Конституции, поскольку конституционно-правовая мысль вслед за общей теорией права во многом продолжает оставаться в плену понятийных представлений, сложившихся в науке частного права и обслуживающих ее потребности.

Между тем, будучи в известном смысле вторичны по отношению к правам, обязанности человека и гражданина являются важной характеристикой строя демократического правового государства. Эти обязанности имеют критериальное значение в определении границ государственной власти в ее отношениях с личностью и тем самым гарантируют ее от произвола государства, а государство — от произвола индивида. Одновременно эти обязанности служат важной гарантией принципа правового государства как ценностного материального принципа, который предопределяет возлагаемую на государство функцию обеспечения государственной бытийности многонационального народа России, с одной стороны, и свободы, безопасности, собственности сочленов общества — с другой. Именно отсюда проистекают долг и обязанности верности гражданина Отечеству и принципам демократии, а также его участия в установ-

ленных законом формах в поддержании правопорядка и отправлении правосудия.

Конституционные обязанности тесно связаны и с принципом социального государства. Они формируют социальную гомогенность, т.е. однородность общества и солидарность его членов, основанную на балансе их интересов, тем самым служат не отдельному лицу, являющемуся субъектом правопритязаний, как это характерно для частноправовых отношений, но являются гарантией общего блага. Именно этот принцип лежит в основе обязывающей силы собственности.

В этом смысле обязанности человека и гражданина, если их оценивать в широком социальном контексте, являются частью общего механизма саморегуляции и саморазвития социума и гарантией от его разрушения. Речь идет об охране и защите конституционного строя России и присущих ему ценностей, составляющих основу справедливой организации и стабильного функционирования общества и государства, т.е. конституированного Основным Законом социального порядка. Отсюда следует, что конституционные обязанности являются нормативной формулировкой ценности мирного порядка в плюралистическом обществе, составляющего цель конституционного регулирования.

Конституционная легитимация притязаний государства к гражданину преследует, с одной стороны, цель обеспечения прав и свобод других, а с другой — удовлетворение справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе. Как раз в связи с этим Конституция в качестве основных обязанностей закрепляет такие модели социальной жизнедеятельности гражданина, которые согласуются с подлежащими особой правовой защите публичными интересами, составляющими основу коллективной бытийности сочленов общества и государства.

Это означает, что конституционные обязанности обусловлены необходимостью «институционализации свободы» в целях поддержания жизнеспособности демократического общества, его государственного единства и солидарности его членов. Здесь



недостаточно запретов и ограничений, последние дополняются предметными обязанностями, которые требуют от гражданина постоянного выполнения определенных тягот, причем частично в форме, отменяющей негативную свободу. А это обуславливает государственно-правовое регулирование отношений, которые в прошлом обычно оставались вне государственного контроля, в том числе в социальной и экономической сферах и в поддержании нравственного здоровья общества.

Дело за «малым» — нужно, чтобы эти принципы стали устойчивой социальной практикой, а уклонение от исполнения обязанностей, при том что, пожалуй, в целом мире нет народа, жаждущего более нас законности в принципе, перестало почитаться за доблесть. А это, в свою очередь, требует, чтобы закон был действительно равен для всех, а его применение не зависело от личностей, которые могли бы столкнуться либо с самим законом, либо с теми, кто по долгу службы должен стоять на его страже. Это как минимум требует введения изучения основ Конституции в школе и неюридических высших учебных заведениях.

Пора усвоить и другую «простую» истину: неисполнение конституционного веления гражданином есть «просто» нарушение Конституции, за которое, конечно, неумолимо должна наступать ответственность; неисполнение же такого веления властью означает попрание Конституции, ответственность за которое должна быть не только неумолимой, но и суровой.

АЛФАВИТНО-ПРЕДМЕТНЫЙ УКАЗАТЕЛЬ¹

А

Автономная область

А.о. как равноправный субъект РФ 5

законодательство А.о. 5

устав А.о. 5

Автономный округ

А.о. как равноправный субъект РФ 5

законодательство А.о. 5

устав А.о. 5

Арест

А. только по судебному решению 22

Б

Благоприятная окружающая среда

право граждан на Б.о.с. 42

В

Верховенство

В. Конституции на территории РФ 4

В. федерального закона на территории РФ 4

Верховный Суд Российской Федерации 126, 128

Власть (см. также: *Народ, Референдум, Свободные выборы*)

¹ Цифры означают номера статей Конституции Российской Федерации.



источник В. 3
невозможность захвата В. в Российской Федерации 3
невозможность присвоения В. в Российской Федерации 3
осуществление В. 3
преследование по закону захвата В. или присвоения властных полномочий 3
референдум как высшее и непосредственное выражение В. народа 3
свободные выборы как высшее и непосредственное выражение В. народа 3

Вред
право каждого на возмещение В., причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц 53

Высылка за пределы РФ 61

Высший Арбитражный Суд Российской Федерации 127, 128

Г

Герб 70

Гимн 70

Город федерального значения
законодательство Г.ф.з. 5
Г.ф.з. как равноправный субъект РФ 5
устав Г.ф.з. 5

Государство
защита прав и свобод человека и гражданина как обязанность Г. 2
признание прав и свобод человека и гражданина
как обязанность Г. 2
соблюдение прав и свобод человека и гражданина
как обязанность Г. 2

Государственная власть
осуществление Г.в. в Российской Федерации 11
разделение властей в Российской Федерации 10

Государственная Дума

вопросы, которые относятся к ведению Г.Д. 103

Г.Д. как нижняя палата Федерального собрания РФ 95

количество депутатов в Г.Д. 95

неприкосновенность депутатов Г.Д. 98

первое заседание Г.Д. 99

порядок открытия первого заседания Г.Д. 99

порядок выборов депутатов Г.Д. 96

порядок принятия Г.Д. законов 105, 108

порядок роспуска Г.Д. 109

постановления, принимаемые Г.Д. 103

раздельное заседание Г.Д. и Совета Федерации 100

регламент Г.Д. 101

совместное заседание Г.Д. и Совета Федерации 100

срок избрания Г.Д. 96

требования к депутату Г.Д. 96

Государственный заем 75

Государственная тайна

определение сведений, составляющих Г.т.,

федеральным законом 29

Государственный язык

Г.я. РФ 68

Г.я. республик в составе РФ 68

гарантии народам РФ права на сохранение родного языка 68

Гражданство (см. также: *Гражданин*)

Г. иностранного государства 62

единство Г. 6

приобретение Г. 6

прекращение Г. 6

Гражданин (см. также : *Гражданство*)

право Г. на гражданство 6

право Г. на изменение гражданства 6

равенство Г. РФ 6

Границы между субъектами РФ 67



Д

Денежная единица
рубль как Д.е. в РФ 75

Денежная эмиссия
осуществление Д.э. исключительно Центральным банком РФ 75

Дети
забота о Д. как право родителей 38
забота о Д. как обязанность родителей 38
защита материнства и детства находится под защитой
государства 38
обязанность трудоспособных Д, достигших возраста 18 лет,
заботиться о родителях 38

Достоинство личности
Д.л. охраняется государством 21
запрет на умаление Д.л. 21
запрет на пытки, насилие и другое унижающее Д.л. обращение
или наказание 21
запрет на медицинские и другие научные опыты
над личностью 21

Ж

Жилище
неприкосновенность Ж. 25
проникновение в Ж. 25

З

Задержание
условия возможного З. на срок до 48 часов 22

Законодательная власть
самостоятельность органов З.в. 10

Закон
возможность ограничения З. прав и свобод человека
и гражданина 55

возможность ограничения 3. прав и свобод человека и гражданина в условиях чрезвычайного положения 56
3. субъектов Российской Федерации 76
запрет на обратную силу 3., устанавливающего или отягчающего ответственность 54
запрет на издание в РФ 3., отменяющих или умаляющих права и свободы человека и гражданина 55
неприменение неопубликованных 3. 15
официальное опубликование 3. 15
применение 3. (обратная сила), устраняющего или смягчающего ответственность 54

Законодательная инициатива 104

Законодательский процесс 104, 107,

Заключение под стражу

3. под с. только по судебному решению 22

Запрет на экономическую деятельность, направленную на монополизацию и недобросовестную конкуренцию 34

Защита прав и свобод гражданина

гарантия государственной 3.п. и с. 45

право каждого гражданина на 3.п. и с. всеми способами, не запрещенными законом 45

право каждого гражданина на обращение в международные органы по 3. п. и с.46

судебная 3. п. и с. 46, 47

Защита Отечества 59

Здоровье

возмещение ущерба, причиненного 3. 42

ответственность за сокрытие фактов и обстоятельств, создающих угрозу жизни и 3. 41

право на 3. 41

поощрение деятельности по укреплению 3. 41

программы укрепления 3. 41

частная система здравоохранения по укреплению 3. 41



Земля

З. как основа жизни и деятельности 9

охрана З. 9

право частной собственности на З. 36

свободное пользование и распоряжение З. 36

условия пользования З. определяются федеральным законом 36

формы собственности на З. 9

И

Идеология (см. также: *Идеологическое многообразие*) 13

Идеологическое многообразие

Запрет на установление государственной или обязательной
идеологии 13

признание И.м. в РФ 13

Исполнительная власть

самостоятельность органов И.в. 10

К

Конституция Российской Федерации

верховенство К. на территории РФ 4

высшая юридическая сила К. 15

изменения в ст. 65 К. 137

К. республики как равноправного субъекта РФ 5

обязанность органов государственной власти, органов местного
самоуправления, должностных лиц и граждан соблюдать К. 15

поправки в К. 134–136

прямое действие К. 15

Конституционный строй

основы К.с. 16

порядок изменения основ К. с. 16

Конституционный Суд Российской Федерации 125, 128

Континентальный шельф 67

Край

законодательство К. 5

К. как равноправный субъект РФ 5

статус К. 66

устав К. 5

Культура

доступ к К. ценностям 44

обязанность каждого по сохранению К. наследия 44

обязанность сохранения памятников К. 44

пользование учреждениями К. 44

право на участие в К. жизни 44

Л

Личная неприкосновенность

право каждого на Л.н. 22

М

Материнство и детство (см. также: *Дети, Родители*)

защита государством М.и Д.38

Медицинская помощь

право каждого на М.п. 41

Местное самоуправление

гарантии М.с. в Российской Федерации 12

органы М.с. 130 - 133

органы М.с. не входят в систему государственной власти 12

самостоятельность М.с. в пределах своих полномочий 12

Многopартийность

признание М. в Российской Федерации 13

Н

Налоги и сборы

невозможность обратной силы закона, устанавливающего новые Н.

или ухудшающие положение налогоплательщика 57

обязанность уплачивать законно установленные Н. и С. 57

система Н. в Российской Федерации 75



Народ

Н. как носитель суверенитета 3

Н. как единственный источник власти 3

осуществление Н. власти непосредственно 3

осуществление Н. власти через органы государственной власти 3

осуществление Н. власти через органы местного

самоуправления 3

Наследование

гарантия права Н. 35

Национальность

запрет на принуждение определения и указания Н. 26

право каждого указать свою Н. 26

право каждого определять свою Н. 26

Невиновность

каждый считается Н. в совершении преступления,

пока его виновность не будет доказана вступившим в силу

приговором суда 49

обвиняемый не обязан доказывать свою Н. 49

толкование неустраимых сомнений в пользу обвиняемого 49

Неприкосновенность

Н. жилища 25

Н. территории Российской Федерации 4

Н. частной жизни 23

право каждого на Н.частной жизни 23

Нормы международного права

Н.м.п. как составная часть правовой системы РФ 15

О

Область

законодательство О. 5

О. как равноправный субъект РФ 5

устав О. 5

Образование

общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального О. 43

обязательность основного общего О. 43

право на О. 43

право на получение на конкурсной основе высшего О. 43

федеральные государственные образовательные стандарты О. 43

Общественные объединения

запрет на создание и деятельность О.о., цели и действия которых нарушают Конституцию РФ и иные законы РФ 13

равенство О.о. в Российской Федерации 13

Общепризнанные принципы как составная часть правовой системы РФ 15

П

Пенсия

установление государственных П. законом 39

Политическое многообразие

признание П.м. в РФ 13

Политическое убежище 63

Права коренных и малочисленных народов РФ 69

Права и свободы человека и гражданина

запрет на любые формы ограничения П. и с. 19

неотчуждаемость основных П. и с. 17

обеспечение П. и с. правосудием 18

осуществление П. и с. не должно нарушать П. и с. третьих лиц 17

непосредственно действующие П. и с. 18

признание и гарантирование П.и с. в РФ 17

признание и гарантирование в РФ П. и с. в соответствии

с общепризнанными принципами и нормами международного права 17

принадлежность и неотчуждаемость основных П. и с.

от рождения 17

равенство П. и с. 19



Правительство Российской Федерации (см. также: *Председатель Правительства РФ*)

компетенция П. 114, 115

осуществление П. исполнительной власти в РФ 110

отставка П. 117

порядок и процедура сложения полномочий П. 116

состав П. 110

Право

П. граждан избирать и быть избранными 32

граждане, не имеющие П. избирать и быть избранными 32

П. избирать и быть избранными в органы государственной власти 32

П. избирать и быть избранными в органы местного самоуправления 32

П. граждан на управление делами государства 32

П. на управление государством непосредственно 32

П. на управление государством через своих представителей 32

П. граждан участвовать в референдуме 32

П. граждан на личные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления 33

П. граждан на равный доступ к государственной службе 32

П. на митинги, шествия и демонстрации 31

П. на объединения 30

П. на создание профессиональных союзов 30

П. граждан на участие в отправлении правосудия 32

П. на помилование 50

П. на пересмотр приговора суда 50

П. на смягчение наказания 50

П. на жизнь как неотъемлемое право каждого человека и гражданина 20

П. на защиту от безработицы 37

П. на забастовку 37

П. на жилище, осуществление П. на жилище и запрет на произвольное лишение жилища 40

П. на предоставление жилища бесплатно 40

П. на предоставление жилища за доступную плату 40

П. на предоставление жилища из жилищных фондов 40

П. на предоставление жилища с установленными законом нормами 40

П. граждан на предпринимательскую деятельность 34

П. на отдых 37

П. на трудовые споры 37

П. на труд и запрет принудительного труда 37

П. каждого на распоряжения своими способностями к труду 37

П. на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности, гигиены труда 37

П. на вознаграждение за труд не ниже минимального размера оплаты 37

П. на свободу передвижения 27

П. на выбор места пребывания 27

П. на выбор места жительства 27

П. на пользование родным языком

П. на пользование родным языком 26

П. на свободный выбор языка 26

Правосудие

запрет на использование доказательств, полученных с нарушением федерального закона, при осуществлении П. 50

невозможность повторного осуждения за одно и то же преступление 50

обеспечение П. основных прав и свобод человека и гражданина 18

Председатель Правительства Российской Федерации 111

определение П.п. основных направлений деятельности

Правительства 113

полномочия П.п. в формировании Правительства 112

порядок назначения П.п. 111

Президент Российской Федерации

неприкосновенность П. 91

ограничение на занятие должности П. более двух сроков подряд 81

определение П. основных направлений внутренней и внешней политики государства 80

отрешение П. от должности 93

П. как глава государства 80

П. как гарант Конституции РФ 80



П. обеспечивает осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории РФ 78

П. приступает к исполнению полномочий 92

П. прекращает исполнение полномочий 92

представление П. Российской Федерации внутри страны и в международных отношениях 80

порядок выборов П. 81

порядок избрания П. 81

полномочия П. 83 - 90

присяга П. 82

срок избрания П. 81

требования к кандидатам в П. 81

Прокуратура Российской Федерации 129

Потерпевший

права П. от преступлений и злоупотреблений властью 52

право П. на доступ к правосудию 52

право П. на компенсацию причиненного ущерба 52

Р

Равенство

Р. всех перед законом и судом 19

Р. прав и свобод человека и гражданина 19

Р. прав и свобод мужчины и женщины 19

Р. мужчины и женщины в реализации принадлежащих им прав и свобод 19

Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти

осуществление Р. на основании Конституции РФ 11

осуществление Р. на основании договоров о разграничении предметов ведения и полномочий РФ 11

Разделение властей в Российской Федерации 10

Религия

Невозможность в Российской Федерации установления Р. в качестве государственной или обязательной 14

Религиозные объединения
отделение Р.о. от государства 14
равенство Р.о. перед законом 14

Республика
Р. как равноправный субъект РФ 5
Р. как субъект, имеющий свою конституцию и законодательство 5
статус Р. 66

Референдум
право граждан участвовать в Р. 32
Р. как высшее и непосредственное выражение власти народа 3

Родители
обязанность Р. заботиться о детях 38
обязанность трудоспособных детей, достигших возраста 18 лет,
заботиться о нетрудоспособных Р. 38
право Р. заботиться о детях 38

Российская Федерация (см. также: *Россия*)
вопросы, находящиеся в исключительном ведении РФ 71
вопросы, находящиеся в совместном ведении РФ и субъектов РФ 71
РФ как демократическое федеративное правовое государство
с республиканской формой правления 1
РФ как социальное государство 7
РФ как светское государство 14
равноправные субъекты РФ 5
федеративное устройство РФ 5

Россия
наименования Россия и Российская Федерация равнозначны 1
Россия как светское государство 14

С

Свидетельские показания
право не свидетельствовать против себя и своих близких 51
случаи освобождения от обязанности давать С.п. 51

Свобода
право каждого на С. 22



С. вероисповедания 28
С. массовой информации 29
С. мысли 29
С. перемещения товаров, работ, услуг и финансовых средств 74
С. слова 29
С. совести 28

Свободные выборы

С.в. как высшее и непосредственное выражение власти народа 3

Система органов

С.о. государственной власти и принципы ее установления 77
С.о. исполнительной власти 77, 78

Смертная казнь

С.к. как исключительная мера 20
установление С.к. федеральным законом 20
участие присяжных заседателей при рассмотрении дел, по которым может применяться С.к. 20

Собственность в РФ

защита в РФ частной, государственной, муниципальной и иной формы С. 8
признание в РФ частной, государственной, муниципальной и иной формы С. 8

Совет Федерации

вопросы, которые относятся к ведению С.Ф. 102
законы, подлежащие обязательному рассмотрению в С.Ф. 106
неприкосновенность члена С.Ф. 98
одобрение С.Ф. принятых Государственной Думой законов 105
полномочия С.Ф. по формированию Счетной палаты РФ 101
право законодательной инициативы С.Ф. 104
раздельное заседание С.Ф. и Государственной Думы РФ 100
регламент и иные внутренние документы С.Ф. 101
руководящие органы С.Ф. 101
совместное заседание С.ф. и Государственной Думы РФ 100
состав С.Ф. 95
С.Ф. как верхняя палата Федерального Собрания РФ 95

Содержание под стражей

возможность С. под с. только по судебному решению 22

Социальные гарантии в Российской Федерации 7

Социальное обеспечение граждан
гарантии С.о. 39
дополнительные формы С.о. 39

Социальные пособия
установление С.п. законом 39

Столица Российской Федерации 70

Суверенитет Российской Федерации распространяется
на всю территорию РФ 4

Субъекты Российской Федерации
вопросы, по которым С. РФ обладают всей полнотой
государственной власти 73
перечень С. 65
равенство С. 5
статус С. РФ 66

Судебная власть
осуществление С.в. посредством судопроизводства 118
самостоятельность органов С.в. 10

Судебная система
установление С.с. Конституцией РФ 118

Суд
недопущение создания чрезвычайных С. 118
осуществление правосудия в РФ только С. 118
порядок разбирательства в С. 123
порядок финансирования деятельности С. 124

Судья
граждане, могущие быть С. 119
независимость С. 120
несменяемость С. 121
неприкосновенность С. 122
порядок прекращения полномочий С. 121
порядок приостановления полномочий С. 122



порядок привлечения С. к уголовной ответственности 122

Т

Тайна

государственная Т. 29

ограничение права на Т. 23

Т. переговоров 23

Т. переписки 23

Т. семейная 23

Т. частной жизни 23

Творчество

свобода любого вида Т. 44

Территория РФ 67

Ф

Федеральный закон

верховенство Ф.з. на территории РФ 4

невозможность противоречия Ф.з. Федеральному

конституционному закону 76

предметы ведения, по которым принимаются Ф.з. 76

Ф.з., имеющий прямое действие на всей территории РФ 76

Федеральный конституционный закон

предмет ведения, по которым принимаются Ф.к.з. 76

Федеральное Собрание — Парламент Российской Федерации

Государственная Дума как нижняя палата Ф.с. 95

структура Ф.с. 95

Совет Федерации, как верхняя палата Ф.с. 95

Ф.С. — представительный орган РФ 94

Ф.С. — законодательный орган РФ 94

Федеративное устройство

принципы Ф.у. РФ 5

Флаг (Государственный флаг РФ) 70

Ч

Частная собственность

охрана законом права Ч.с. 35

лишения Ч.с. только по решению суда 55

Частная жизнь

запрет на сбор и хранение информации о Ч.ж. гражданина

без его согласия 24

Человек

защита прав и свобод Ч. как обязанность государства 2

права Ч. являются высшей ценностью 2

признание прав и свобод Ч. как обязанность государства 2

свободы Ч. являются высшей ценностью 2

соблюдение прав и свобод Ч. как обязанность государства 2

Чрезвычайное положение 56

Ц

Целостность территории Российской Федерации 4

Цензура

запрет Ц. 29

Центральный банк

защита рубля как обязанность ЦБ 75

обеспечение устойчивости рубля как обязанность ЦБ 75

осуществление денежной эмиссии ЦБ 75

Ю

Юридическая помощь

право на адвоката 48

право на квалифицированную Ю.п. 48

СОДЕРЖАНИЕ

Д.А. Медведев

Вступительное слово для юбилейного издания
Конституции Российской Федерации..... 6

С.В. Степашин

К 25-летию Конституции Российской Федерации..... 8

Конституция Российской Федерации

(принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) 10

В.Д. Зорькин

Конституция – правовой вектор развития России 64

В.В. Блажеев

К юбилею Конституции РФ: надежды, реалии
и перспективы развития..... 90

П.В. Крашенинников

Право законодательной инициативы 94

В.Ф. Яковлев

Конституция Российской Федерации
и судебная система современной России 108

В.С. Груздев

В честь 25-летия Конституции Российской Федерации 127

А.А. Клишас

Правовое государство: от идеи к ее воплощению 129

А.В. Коновалов

Посвящается 25-летию Конституции
Российской Федерации.....145

Т.Н. Москалькова

Конституционные права и свободы человека
и гражданина: проблемы регулирования и защиты 150

Э.А. Памфилова

Конституция Российской Федерации
как фундаментальная основа социального
порядка государства 166

Т.Я. Хабриева

Мониторинг конституции: доктрина,
инструментальная ценность и перспективы
институализации 167

Ю.Я. Чайка

Роль органов прокуратуры в осуществлении надзора
за соблюдением Конституции Российской Федерации..... 183

С.М. Шахрай

Четверть века Конституции России: долгие лета!.....191

Б.С. Эбзеев

Конституции России — 25 лет.
Заметки участника Конституционного совещания
и члена Комиссии по доработке проекта Конституции..... 200

Алфавитно-предметный указатель 221

Научное издание

КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

К 25-летию принятия Основного Закона

Текст, комментарии,
алфавитно-предметный указатель

Подписано в печать 26.10.2018. Формат 60х90 ¹/₁₆.
Бумага мел. Гарнитура Мугиад Про. Печать офсетная.
Печ. л. 15. Усл. печ. л. 13,95. Тираж 2000 экз.
Заказ №

Издательство «Статут»:
119454, г. Москва, ул. Лобачевского, д. 92, корп. 2;
тел./факс: +7(495) 649-18-06
E-mail: book@estatut.ru
www.estatut.ru

ISBN 978-5-8354-1486-4



9 785835 414864